This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

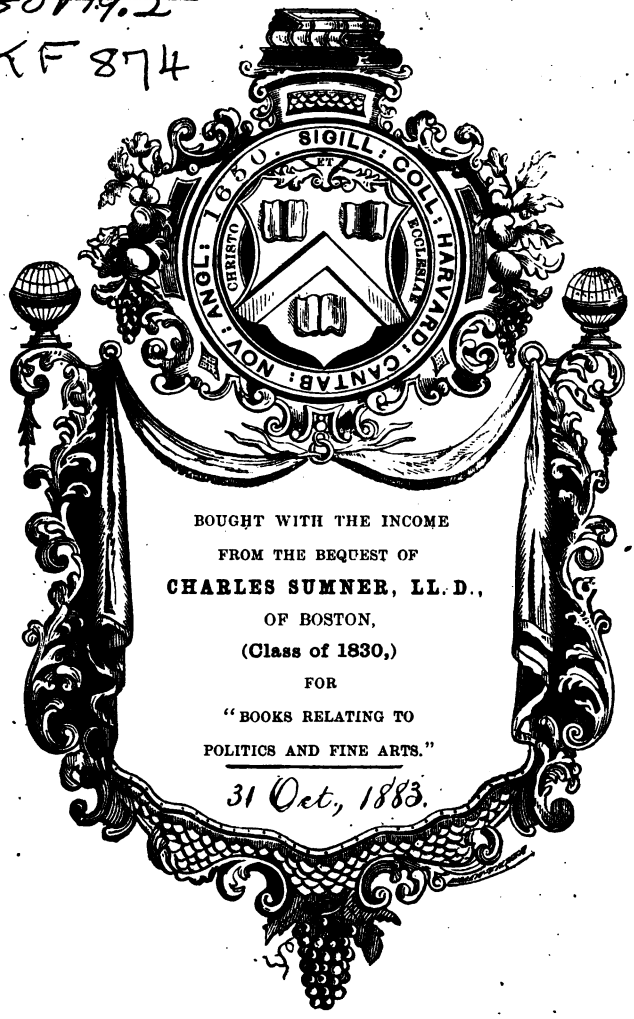
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

NEDL TRANSFER
HN 4K6C $

Gov't. Z
KF874



BOUGHT WITH THE INCOME
FROM THE BEQUEST OF
CHARLES SUMNER, LL. D.,
OF BOSTON,
(Class of 1830,)
FOR
"BOOKS RELATING TO
POLITICS AND FINE ARTS."

31 Oct., 1883.

BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ

DE

LÉGISLATION COMPARÉE

TOME TROISIÈME

1873 — 1874

PARIS

1874

Gou192
VIII, 281

Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et Cie, 26, rue Racine.

TABLE DES MATIÈRES.

BULLETIN N° 1. — JANVIER.

Pages.

Séance du 16 décembre 1873. 1
Rapport sur les comptes du trésorier. 8
Communication par M. T. Martin sur le mode de nomination des maires. 13
Statuts. 39
Règlement. 41
Liste des membres 44

BULLETIN N° 2. — FÉVRIER.

Séance du 20 janvier 1874. 57
Discours du président. 57
Notice par M. Ribot sur un ouvrage de M. d'Olivecrona. 60
Discussion sur le mode de nomination des maires. 67
Étude par M. R. Millet sur l'hypothèque maritime. 94

BULLETIN N° 3. — MARS.

Séance du 20 février 1874. 113
Discussion sur l'hypothèque maritime. 114
Communication par M. Camescasse sur la vicinalité à l'étranger. . 127
Étude par M. Martinet sur les origines du Code pénal allemand. 149
Réunions des sections. 189

BULLETIN N° 4. — AVRIL.

Séance du 28 mars 1874. 193
Compte rendu par M. Cartier de la Revue des prisons en Italie. . 194
Discussion sur le régime de la vicinalité à l'étranger. 199
Analyse par M. Hubert-Valleroux d'une enquête sur la contrainte par corps en Angleterre. 202
Notice par M. de la Porte sur la législation monétaire en Allemagne. 213

Pages.

Compte rendu par M. Gonse de divers ouvrages sur le droit musulman. 222

BULLETIN N° 5. — MAI.

Séance du 24 avril 1874. 241
Compte rendu par M. Aucoc de l'ouvrage de M. le président Bonjean sur le cadastre. 242
Compte rendu par M. L. Roquet de l'ouvrage de M. Henry Sumner Maine, l'*Ancien droit*. 245
Discussion de l'enquête anglaise sur la contrainte par corps. . . 252
Étude par M. Franck Chauveau sur les lois électorales en Angleterre. 257
Travaux de sections. — Comptes rendus d'ouvrages. 289

BULLETIN N° 6. — JUIN.

Séance du 22 mai 1874. 297
Compte rendu par M. Helbronner du *Code international* de M. Dudley Field. 300
Compte rendu par M. Demongeot d'un document sur les capitaux des compagnies de chemins de fer. 304
Étude par M. Dunoyer sur la législation des brevets d'invention. . 315
Communication par M. E. Durier sur la propriété littéraire en Italie. 327
Compte rendu par M. Bufnoir du dernier Congrès des jurisconsultes allemands. 336
Travaux des sections. — Comptes rendus d'ouvrages. 345

BULLETIN N° 7. — JUILLET.

Séance du 30 juin 1874. 361
Compte rendu par M. Ribot du Congrès des sciences sociales en Angleterre. 363
Discussion sur la codification des lois. 370
Discussion sur la législation des brevets d'invention. 380
Discussion sur la propriété littéraire. 385
Étude par M. du Buit des résultats de la loi anglaise sur l'instruction élémentaire. 390
Compte rendu par M. L. Lyon-Caen du dernier Congrès des jurisconsultes suisses. 399
Travaux des sections. — Comptes rendus d'ouvrages. 413

N° 1. — Janvier 1874.

BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE

SÉANCE DU 16 DÉCEMBRE 1873.

Présidence de M. RENOUARD.

Sommaire. — Discours du Président. — Membres nouveaux. — Ouvrages offerts à la Société. — Rapport sur les comptes du Trésorier. — Élection d'un Président, d'un vice-Président et de quatre membres du Conseil. — Communication par M. T. Martin sur le mode de nomination des maires. — Séance du Conseil de direction. — Décret portant reconnaissance de la Société comme établissement d'utilité publique. — Statuts. — Règlement. — Liste des membres.

La séance est ouverte à huit heures et demie.

Le procès-verbal de la dernière séance est adopté.

M. le Président prononce l'allocution suivante :

Messieurs,

Notre Société achève sa quatrième année. Elle tenait sa première séance générale le 16 février 1869, sous la présidence de M. Laboulaye, qui a concouru à sa formation avec un zèle dont vous gardez tous la mémoire, et qui lui apportait les leçons de son expérience et le crédit de sa haute renommée scientifique. Elle comptait alors une centaine de membres. Vous êtes aujourd'hui 560, et à cette séance même, ce nombre va s'augmenter de 21 nouveaux membres.

Vous avez donc réussi, Messieurs, et vos succès sont dus à l'utilité

de l'œuvre que vous avez entreprise, à l'importance de vos travaux, au zèle studieux que vous y avez apporté.

Il est nécessaire que la Société voie grandir le nombre de ses membres, car, d'une part, vous tenez à la propagation de vos idées, et de l'autre, vos dépenses s'accroissent et doivent s'élever tous les jours. Les comptes de votre première année vous donnaient 5,520 francs de recettes et 4,030 francs de dépenses; vos recettes de l'année qui expire s'élèvent à 13,302 francs, et vos dépenses à 11,892 francs.

Les détails de notre modeste budget seront mis sous vos yeux; et, en remerciant notre excellent trésorier, M. Gonse, des soins qu'il donne à nos finances, nous le remercions aussi de la part active qu'il prend à nos travaux. Je me trouverais naturellement amené à vous tenir un même langage sur votre secrétaire général, M. Alexandre Ribot, dont l'intelligente activité vous rend avec constance des services si utiles et si divers; mais je me tairai, parce qu'il siége à côté de moi, et parce que vous suppléerez tous à ce que j'aurais à dire.

Nous avons perdu cette année M. Paringault, ancien magistrat, professeur à la Faculté de droit de Nancy; M. Trouillebert, avocat, ancien préfet du Jura; M. Lelasseux, avocat; M. Lieber, notre correspondant aux États-Unis. Un nom illustre, qui vivra toujours dans l'histoire judiciaire et parlementaire de la France et dans le cœur de ses amis, a disparu de notre liste. Vous savez tous quel a été l'éclat de la renommée de M. Odilon Barrot, l'élévation de ses idées, la noble gravité de sa parole, la constance de ses convictions. Nous, ses contemporains, nous avons appris à l'aimer et à admirer son incomparable droiture de cœur, et la simplicité de son aimable et sincère bonté.

Les développements qu'a pris votre Société et ses espérances d'avenir vous ont déterminés, Messieurs, à solliciter du gouvernement de la reconnaître comme établissement d'utilité publique.

Vous savez que cette reconnaissance vous constitue personne civile, capable de posséder, de disposer, de recevoir des donations et des legs. Voici le décret du 4 décembre dernier, qui vous confère cette qualité.

(Ici M. le Président donne lecture *in extenso* du décret inséré à la page 37 du *Bulletin.*)

Quelques modifications dans nos statuts nous ont été demandées. Mais elles sont toutes de forme et de pure rédaction: aucune ne change les dispositions essentielles et principales de votre règlement.

Je devrais maintenant vous rendre compte des travaux de ces deux dernières années; mais vous les connaissez tous, Messieurs; ils sont consignés dans le *Bulletin mensuel* et dans les deux premiers volumes

de l'*Annuaire*. Ce serait vous retenir trop longtemps que de vous rappeler tous ceux qui sont dignes de frapper l'attention.

En 1872, vingt d'entre vous ont fourni au *Bulletin* des mémoires et des rapports; autant en 1873. Plusieurs de ces travaux sont considérables par la science, par l'étendue, par l'utilité de leurs applications pratiques.

Beaucoup de membres de la Societé vous ont rendu compte des publications qui ont paru soit en France, soit à l'étranger; car l'étranger prend à nos travaux un vif intérêt et les étudie avec curiosité. C'est pour les nations, même pour celles qui médisent le plus de la France, une habitude qu'elles n'ont pas pu perdre, de fixer leurs regards sur notre patrie. Elles cherchent chez elle des modèles et quelquefois des leçons. Puisse notre pays être assez sage, assez ferme adorateur du droit pour que cette vieille habitude se perpétue et reste une des forces qui nous relèveront de nos humiliations!

Cette année, comme les années précédentes, la Société publiera dans son Bulletin mensuel les travaux communiqués par ses membres; elle donnera dans son *Annuaire*, grâce au zèle et au concours des nombreux traducteurs qui veulent bien lui consacrer une part de leur temps, les principales lois votées par les parlements étrangers : à ces publications elle s'efforcera d'ajouter un Bulletin bibliographique qui contiendra l'indication de tous les travaux juridiques intéressants publiés pendant l'année.

L'œuvre que vous avez entreprise est de celles qui ne prospèrent que par la patience et la persévérance. Le zèle qui vous a soutenus jusqu'ici est le meilleur gage de vos efforts futurs. Vous continuerez à être fidèles aux sentiments qui ont provoqué votre formation : la volonté de l'étude, l'amour du droit, l'amour de la paix.

Osons prononcer hautement le nom de la paix, et soyons assez fiers pour attendre d'elle notre renaissance et notre revanche. C'est une vanité stérile que celle qui se répand en forfanteries guerrières et en rêves de vengeance. Ce qu'il importe de recouvrer avant tout, c'est l'énergie intellectuelle et la puissance d'action; ce qu'il faut bannir, c'est l'ignorance, le désordre des idées, le scepticisme, l'énervement moral, l'incapacité de vouloir.

L'étude comparative des législations qui régissent les différents peuples est essentiellement pacificatrice, et l'harmonie entre les nations deviendra moins difficile à mesure qu'elles se connaîtront mieux. Ne demandez pas à cet ordre de travaux des résultats immédiats et promptement visibles; leur influence est lente et inaperçue, mais elle demeure sûre et progressive par la patience et le temps.

Le développement du droit se poursuit chez les peuples de la terre

dans des conditions dont les unes sont les mêmes, les autres fort diverses. Ce qui diffère est ce qu'on peut nommer la part historique. Chaque nation a sa vie, ses annales, ses traditions, ses mœurs, ses gloires, ses ambitions, sa langue. Toutes ces empreintes se marquent profondément dans les institutions et les lois; elles les inspirent et les expliquent. Ce sont elles qui, au lieu d'une société identique, embrassant l'universalité du genre humain, le séparent en nations multiples, ayant chacune leur existence propre et formant ce titre sacré de la patrie que nul cœur bien placé ne veut, ne peut, ne doit abdiquer. On ne comprend la loi d'un pays, on ne l'apprécie avec justice et vérité que si l'on a pénétré dans la complète connaissance de cette part, qui, toute contingente qu'elle est, demeure inévitablement considérable.

L'autre part est partout la même, partout impérieuse, partout nécessaire. C'est l'application égale des lois naturelles de la morale à l'universalité des existences humaines. C'est le droit proprement dit.

L'utilité finale de la comparaison des législations est de parvenir à signaler nettement ce qui, dans chacune d'elles, appartient aux formes traditionnelles et au vêtement historique, et d'en dégager les expressions et les témoignages de ce droit souverain et éternel. C'est là une des voies ouvertes aux nations pour se rapprocher, se concilier, se perfectionner en s'imitant, et pour poser les meilleurs fondements de l'ordre et de la paix.

Vous avez compris que, dans l'essai d'un si vaste plan d'études, les efforts isolés ne suffiraient pas. Nous vivons d'ailleurs dans un temps où nos habitudes générales rendent de plus en plus rares ces puissantes méditations solitaires, aptes à se concentrer dans la longue poursuite d'une unique pensée. Vous vous êtes réunis, non pour cesser de travailler individuellement, car sans une continuité d'efforts personnels on ne produit rien, mais pour venir verser dans un réservoir commun les résultats partiels et, si je puis dire, fragmentaires de vos recherches, tendant ensemble vers le but que notre Société cherche à atteindre.

Vous avez courageusement et utilement travaillé. La faveur publique vous en récompense et vous place en assez haute estime pour attendre de vous plus encore que ce que vous lui avez déjà donné.

M. le Président fait connaître les noms des membres admis. Ce sont :

MM. Beaumont (de), auditeur au Conseil d'État, 42, rue Barbet-de-Jouy.
Bonjean (Georges), avocat, 37, boulevard Saint-Michel.

MM. Bourges (de), chef du contentieux de la Société Générale, 11 *bis*, passage Sainte-Marie.
Brisson (Eugène), banquier, à Bourges.
Chaumat (Alexandre), avocat, docteur en droit, 4, rue Perrault.
Cochin (Denis), licencié ès lettres, 88, rue de l'Université.
Delalain-Chomel, juge suppléant, 5, rue de l'Université.
Demidoff de San Donato (le prince), à Kiew (Russie).
Guillot, substitut au Tribunal de la Seine, 10, rue d'Isly.
Jeannet (Claudio), avocat, docteur en droit, à Aix.
Laffon (René), avocat, 17, rue Soufflot.
Laneyrie, avocat à la Cour de cassation, 8, rue des Saints-Pères.
Lelong (Paul), 20, rue Monsieur-le-Prince.
Louchet, substitut au Tribunal de la Seine, 7, rue de Las-Cazes.
Masson de Montalivet (Georges), 29, rue d'Astorg.
Ministère de la Justice (Bibliothèque).
Montigny-Faye, substitut, à Bordeaux.
Naquet (Henri), avocat, 55, rue des Petites-Écuries.
Neyremand (de), conseiller honoraire, à Nîmes.
Ory, avoué à la Cour de Nancy.
Roquel (Léon), avocat, 3, rue Carnot.
Rochette (de la), avocat, 5, rue Saint-Benoît.
Trencart, substitut à Péronne.
Voisin, député, procureur de la République, à Melun, 16, rue Séguier.
Witchen-Servicen, conseiller auditeur à la Cour de cassation de Constantinople.

M. le Secrétaire général dépose les ouvrages suivants offerts par leurs auteurs à la Société :

Le régime des biens entre époux dans les pays du droit de Lübeck essai de législation comparée, brochure offerte par l'auteur, M. Maurice Chipon.

Mémoire sur la réforme des élections représentatives, adressé au Conseil fédéral par l'Association réformiste de Genève, brochure offerte par M. Naville.

Ordonnance du 20 novembre 1864 concernant l'organisation judiciaire, texte officiel russe et traduction allemande, offert par M. Swetzinsky.

Del principio della nazionalità e della cessione dell' Alzazia-Lorena, par M. Campanini.

Conférence du jeune barreau de Bruxelles : *Projet de loi sur la réglementation du travail des enfants et des femmes employées dans l'industrie*, rapport présenté par la Commission spéciale, brochure offerte par M. Landrien, avocat à Bruxelles.

De la condition juridique de l'époux survivant.

Législation comparée des droits du conjoint survivant.

Deux brochures offertes par l'auteur, M. Boissonade.

Delle successioni legittime et testamentari studi, deux brochures offertes par l'auteur, M. Antonio Fulci.

Code civil ottoman, titre Ier, De la vente, texte officiel, traduction française, par M. Witchen Servicen, offerte par l'auteur.

Droit musulman, statut personnel, par MM. Sautayra et Cherbonneau, offert par M. Sautayra.

De medici secreto, par M. Johannem de Gioanino Gian quinto, brochure offerte par l'auteur.

Diritto pubblico marittimo, brochure offerte par le même auteur.

M. Paul Gide, dépose sur le bureau un ouvrage offert à la Société par son auteur, M. Boissonade, et intitulé *Histoire des droits de l'époux survivant*. Il s'exprime en ces termes :

L'ouvrage que j'ai l'honneur de présenter, au nom de notre collègue M. Boissonade, actuellement chargé d'une mission scientifique au Japon, doit prendre place à côté de l'ouvrage du même auteur sur la réserve héréditaire que je présentais il y a huit mois. L'un et l'autre sont consacrés aux problèmes les plus importants du droit successoral, l'un et l'autre ont été couronnés par l'Académie des sciences morales et politiques; dans l'un comme dans l'autre, de savantes et curieuses recherches conduisent aux solutions les plus justes et les plus sensées. Le livre que M. Boissonade nous offre aujourd'hui a de plus le mérite de l'actualité : la question des droits de l'époux survivant est en ce moment à l'ordre du jour, et tous ceux qu'elle préoccupe, législateurs et magistrats, trouveront rassemblées, dans la vaste et minutieuse enquête ouverte par le consciencieux auteur, toutes les pièces du procès. Parmi ces documents divers, les seuls que je dois signaler ici sont ceux qui se rapportent à la législation étrangère. L'auteur parcourt toutes les législations européennes, depuis le Portugal jusqu'à la Turquie, depuis la Norvége jusqu'aux îles Ioniennes, et jette même un coup d'œil sur les deux Amériques. A l'exception d'un ou deux codes voisins qui ont copié le nôtre, il n'est pas une de ces lois étrangères qui ne soit plus favorable à l'époux survivant que la loi française. Mais ces lois diffèrent entre elles dans le degré de faveur qu'elles accordent à l'époux. Quelques-unes, imitant la loi romaine, se contentent d'allouer à la veuve la *quarte pauvre* ou l'augment de dot. La plupart attribuent au conjoint survivant une part de succession *ab intestat*, même en face des héritiers réservataires. Cette part varie d'ailleurs,

d'un pays à l'autre, dans sa quotité comme dans sa nature : tantôt elle consiste en propriété, tantôt en usufruit; ici elle constitue une réserve, là elle peut être réduite ou supprimée par le testateur. Parmi les lois les plus généreuses en faveur de l'époux survivant, il faut citer le nouveau Code italien, qui assure au conjoint une réserve, soit en usufruit, soit en pleine propriété, suivant qu'il vient en concours avec des descendants ou avec d'autres héritiers. M. Boissonade, toujours très-modéré dans ses vœux de réforme, ne demande pas au législateur français d'aller jusque-là. Il ne réclame pour le conjoint ni réserve ni succession en pleine propriété. La réforme qu'il sollicite est si simple qu'elle peut se résumer en un mot : l'époux survivant doit succéder à l'usufruit de la portion disponible. Telle est l'idée fondamentale du livre de M. Boissonade. L'auteur précise et formule cette idée dans une sorte de *projet de loi* en sept articles, qui forme la conclusion de l'ouvrage. Nous ne savons si ce projet aura un jour l'honneur d'être érigé en loi; ce qui est certain, c'est qu'il est dicté par les sentiments les plus élevés et l'esprit le plus sage, et qu'il mérite d'être pris par le législateur en sérieuse considération.

M. Jules Cambon dépose un travail de M. Ch. Allezard, ayant pour titre : *la Liberté, principe de tous les droits* (1).

M. Allezard a recherché les principes qui régissent la société contemporaine et les a tous ramenés à la liberté. Restreinte parfois au point de devenir illusoire, la liberté n'en constitue pas moins aujourd'hui le droit commun politique. *Elle est l'ordre*, suivant la forte parole de M. Fox.

C'est là ce qu'a voulu démontrer M. Allezard, et ce sentiment lui a inspiré un travail plein d'intérêt. Après avoir défini et étudié son sujet en lui-même, dans son essence, et nous en avoir donné comme la philosophie, l'auteur observe la liberté dans ses manifestations politiques et économiques : il nous en montre l'application pratique et ne laisse ainsi de côté aucun des éléments de cette grande question. C'est une tâche difficile, bien souvent entreprise, que de déterminer les droits réciproques de la société et de l'individu. M. Allezard s'y est essayé, et non sans succès. Le droit électoral, les réformes pratiques dont s'est préoccupée l'Angleterre, la propriété, l'échange, le travail lui ont fourni une suite d'excellents chapitres.

M. Allezard a apporté dans cet ouvrage une sincérité et une passion pleines d'attrait, mais il surprend quelquefois son lecteur par des affirmations un peu absolues ; celle-ci, par exemple : « Si jamais la liberté

(1) Un vol. in-12. Paris, Guillaumin, 1872.

pouvait régner sans conteste, elle nous ramènerait l'âge d'or », ou bien : « Chacun est libre de favoriser ou de contrarier dans une certaine mesure les desseins de la Providence ». Ce sont là, on en conviendra, des propositions qui, dans une œuvre destinée à convaincre, auraient eu besoin de quelque démonstration. Il faut faire la part de son temps, et alors même qu'on n'aime pas l'esprit critique, tenir compte de ses exigences.

M. Allezard semble cependant partager une opinion assez commune parmi nos contemporains, qui s'imaginent être les témoins d'une série d'événements et d'un mouvement d'idées tout à fait extraordinaires. De là, quelques vivacités de polémique. Il eût pourtant suffi à l'auteur de s'élever au-dessus de l'étroit horizon que tracent autour de nous les préoccupations quotidiennes, pour retrouver la sérénité de l'esprit. Le monde moderne a déjà traversé bien des crises violentes. Croit-on, par exemple, que les agitations de notre démocratie aient rien de comparable à cette guerre des paysans qui ravagea si cruellement l'Allemagne et fut pour Luther un si terrible embarras ? — Jamais, il est vrai, les idées antisociales n'avaient pris la forme doctrinale et en quelque sorte scientifique qu'elles ont prise de nos jours ; mais c'est là un fait aisément explicable. L'erreur se formule toujours à l'image de ce qui est généralement admis comme vérité. Lorsque la société politique n'avait d'autre fondement que certaines conceptions religieuses ou une théorie purement factice des droits primordiaux du prince, les idées révolutionnaires devaient être religieuses ou purement anarchiques. Depuis un siècle, la science sociale s'est formée, et, par une conséquence naturelle et nécessaire, les adversaires de l'ordre social se sont armés d'une logique incomplète ou d'une observation inexacte des faits. Il n'y a rien de plus dans le débordement de doctrines auquel la génération précédente a assisté.

Cette considération est peut-être de nature à calmer quelques appréhensions excessives : cependant en présence du besoin de publicité qui se manifeste de toute part, on ne saurait trop applaudir les hommes qui, comme M. Allezard, prennent part à la lutte et aident à dissiper les illusions et les erreurs. Le résumé des doctrines libérales qu'il a publié sera lu, nous en sommes convaincus, avec intérêt et profit par tout le monde.

M. Lunier a la parole pour présenter un rapport sur les comptes du Trésorier. Ce rapport est ainsi conçu :

Votre Conseil de direction nous a chargés, MM. Ernest Bertrand, Lamé-Fleury et moi, d'examiner les comptes de notre trésorier et de

vous présenter un aperçu de notre situation financière ; je viens vous exposer le résultat de nos investigations.

Nous avons examiné successivement les comptes de M. Gonse avec l'imprimeur, avec notre éditeur, M. Cotillon, avec l'agent de la Société, enfin ses comptes généraux.

J'ai eu l'honneur de vous faire connaître, dans mon rapport de l'année dernière, qu'il n'y avait plus désormais d'intermédiaire entre notre trésorier et M. Arnous de Rivière, successeur de M. Cusset, qui est resté chargé de l'impression de toutes nos publications. C'est là, vous le savez, Messieurs, notre grosse dépense ; aussi avions-nous insisté pour obtenir de l'imprimeur des concessions qui nous paraissaient légitimes. Ces concessions nous ont été faites ; elles ne sont pas telles peut-être que nous l'eussions désiré, mais elles nous ont paru suffisantes pour que nous n'ayons pas cru devoir changer d'imprimeur.

Les dépenses d'impression (composition, tirage et papier) ont atteint, en 1873, la somme de 7,380ᶠ.85, à savoir :

Bulletin.	2,665ᶠ.50
Annuaire.	4,376 .55
Divers.	338 .80
	7,380ᶠ.85

Les comptes de notre trésorier avec M. Cotillon sont plus compliqués.

C'est M. Cotillon, en effet, qui effectue le recouvrement de la majeure partie des cotisations de Paris, de la province et de l'étranger ; il est, en outre, chargé de la vente de nos collections et de nos bulletins.

C'est donc la maison Cotillon qui encaisse la presque totalité des sommes qui constituent les recettes ordinaires de la Société. D'un autre côté, nous avons à lui rembourser les frais de brochage, de distribution et ceux de timbre et de recouvrement. Il résulte de l'examen de ces divers comptes, convenablement établis d'ailleurs, que le 1ᵉʳ novembre, époque à laquelle votre Conseil a décidé de fixer la clôture de l'exercice, M. Cotillon nous était redevable de 1,201ᶠ.48.

Je n'ai point à vous entretenir des comptes de M. Gonse avec M. Dupin, l'agent de la Société ; ils n'ont qu'une importance secondaire. Au 31 octobre, M. Dupin avait en caisse une somme de 32ᶠ.30.

Quant au reliquat entre les mains de M. Gonse, il était, au 1ᵉʳ novembre, de 876ᶠ.45.

Il résulte, d'ailleurs, de l'ensemble de ces comptes particuliers que les recettes de 1873 se sont élevées à. 13,502f.37
Les dépenses à. 11,392f.14

L'actif de la Société, réparti comme je viens de l'exposer, est donc aujourd'hui de. 2,110f.23
Non compris une somme de. 80f.00
restant à recouvrer sur les cotisations de 1873, déduction faite des non-valeurs probables.

Total de l'actif. 2,190f.23
Il reste à payer sur le loyer de la salle. 100f.00

Reliqnat définitif. 2,090f.23

J'ai groupé dans deux tableaux les recettes et dépenses de 1873, classées par articles et mises en regard de celles de l'exercice précédent.

Au 1er novembre 1873, il restait à recouvrer sur les cotisations arriérées 460 fr.; il a été reçu sur cette somme :

1 cotisation de Paris de 1871, ci. 20f.00
21 cotisations de 1872. . . . . 340f.00

Ensemble. 360f.00

Quant aux autres, votre Conseil vous propose de les admettre en non-valeurs.

Il y avait en outre, à la fin de l'exercice 1872, un reliquat de. 94f.22

Total des ressources provenant des exercices précédents. 454f.22

Les recettes ordinaires afférentes à l'exercice 1873 ont été de :

	1870-71	1872	1873	
	—	—	—	
Cotisations encaissées.	6,090f.00	6,580f.00	9,260f.00	
Vente des collections.	126 50	269 25	488 15	
Vente de l'Annuaire.	. . . . .	1,500 00	2,300 00	
Total des recettes effectuées. . .	6,216 50	8,349f.25	12,048 15	12,048f.15
Recettes extraordinaires, — don d'un membre du Conseil. .				1,000 00
Total des recettes effectuées en 1873.				13,502f.37
à laquelle somme il convient d'ajouter les cotisations à recevoir.				80 00
Total des recettes de 1873.				13,582f.37

L'exercice 1873 a donc produit 3,778ᶠ.90 de plus que l'année précédente, à savoir :

Cotisations	2,760ᶠ.00
Vente de Collections et Numéros	218 90
Vente de l'Annuaire	800 00
Somme égale	3,778ᶠ.90

non compris la recette extraordinaire de 1,000 francs.

Les dépenses payées par M. Gonse sur l'exercice de 1873 ont été les suivantes :

		1872	1873	
Impression du Bulletin (nº IV, 27 f. à 880 exemplaires).	composition et tirage	2,195ᶠ.00	1,910ᶠ.35	
	papier	938 55	755 15	2,935ᶠ.60
	brochage	168 50	270 10	
Impression de l'Annuaire (2ᵉ année, 35 f. à 1,210 ex.).	composition et tirage	2,102 25	2,850 85	
	papier	1,115 55	1,525 70	4,542 39
	brochage	280 95	185 84	
Tirages à part		261 80		
Circulaires et convocations		97 10	. . . . .	451 54
Affranchissement et distribution du Bulletin et de l'Annuaire		838 15	. . . . .	867 76
Frais d'encaissement et timbres de quittances		191 60	. . . . .	315 20
Location de la salle des séances		780 10	. . . . .	380 00
Reliure et acquisition de livres		723 15	. . . . .	948 05
Frais divers, timbres-poste		184 35	. . . . .	280 10
Agent de la Société		. . . . .	. . . . .	550 00
		9,877ᶠ.05		11,270ᶠ.64

M. Gonse a payé de plus, en 1873, à M. Cotillon, une somme de 121 fr. 50 provenant d'une erreur de compte, ci. 121 50

Total des sommes payées en 1873 . . . . . 11,392ᶠ.14

Si nous retranchons cette somme du montant des recettes ci-dessus 13,502ᶠ.37

nous obtenons l'excédant de recettes de 2,110ᶠ.23

dont je vous ai parlé plus haut.

La différence entre les dépenses ordinaires de l'exercice 1873 et celles de l'année précédente est de 1,392ᶠ.89, et même seulement de 1,271ᶠ.39, si l'on impute sur l'exercice 1872 — comme il est juste et rationnel de le faire — la somme de 121ᶠ.50 qu'on avait omis de payer à M. Cotillon. Cette différence porte principalement sur l'impression de l'*Annuaire*, qui a huit feuilles de plus qu'en 1872, et sur le traitement de l'agent de la Société.

Nous n'avons dépensé que 380 francs au lieu de 780 francs pour la location de la salle de nos séances ; mais cela tient uniquement à ce que, pour les séances du Conseil, nous avons trouvé une généreuse hospitalité au siége de l'École libre des sciences politiques.

Il résulte d'ailleurs, Messieurs, des chiffres qui précèdent que, malgré l'augmentation de nos dépenses ordinaires, ces dépenses sont restées de plus de 1,100 francs au-dessous de nos recettes de même nature, tandis que l'année précédente nous avions dépensé 1,400 francs de plus que nous n'avions reçu. Je n'ai pas besoin d'insister sur l'importance de ce résultat.

Nous devons ajouter que notre Société possède dès aujourd'hui des ressources d'un autre ordre, dont la valeur augmente chaque année : je veux parler des collections des *Bulletins* et de *l'Annuaire*. M. Gonse a pu obtenir cette année le chiffre exact des numéros des *Bulletins* et de l'*Annuaire* qui restent en magasin. En voici le relevé sommaire à la date du 31 juillet dernier :

Bulletins.

Années 1869 à 1872, les trois années réunies.	64 ex.
Année 1869, seule.	315
Année 1870, seule.	206
Année 1871-72, seule.	»
Année 1873, seule.	195

Il y a de plus pour chacune de ces années un assez grand nombre de numéros détachés.

Annuaire.

En dehors des exemplaires pris en compte par M. Cotillon, la Société en possède encore :

Année 1872, sur 1,100 exemplaires.	253
Année 1873, sur 1,207 exemplaires.	362

Nous avons de plus en magasin un assez grand nombre d'exemplaires des travaux tirés à part, savoir :

Rapport sur le notariat.	398
Procès-verbaux de la commission chargée d'examiner la loi de 1838.	609
Étude sur les législations relatives aux aliénés, par M. Bertrand.	369
Ces deux derniers travaux réunis.	317

Or nous savons, Messieurs, par l'expérience acquise, qu'en ce qui

concerne du moins les collections de l'*Annuaire*, la vente en est à peu près assurée. Ces collections constituent donc pour notre Société une ressource d'une certaine importance.

En résumé, Messieurs, notre situation financière est excellente, et nous avons dès aujourd'hui la certitude de n'avoir plus rien à craindre sous ce rapport.

Je dois ajouter, en terminant, que votre Conseil, pour rendre le contrôle des recettes et des dépenses à la fois plus facile et plus efficace, a décidé dans sa dernière réunion que la commission de comptabilité serait permanente, et qu'en dehors de l'examen des comptes, elle aurait pour mission d'assister le secrétaire général et le trésorier dans toutes les questions qui se rattachent aux recettes et aux dépenses.

Nous avons l'honneur, Messieurs, de vous proposer :

1° D'admettre en non-valeurs, sur l'exercice 1872, la somme de 100 francs, représentant le montant de sept cotisations considérées comme irrecouvrables ;

2° D'approuver les comptes de M. Gonse tels qu'ils viennent de vous être exposés ;

3° De lui voter des remercîments pour le soin exceptionnel, la fermeté et le dévoûment qu'il a apportés dans l'accomplissement de ses fonctions.

Ces propositions sont adoptées à l'unanimité.

Il est procédé, conformément aux statuts, à l'élection du Président, en remplacement de M. Renouard, non rééligible.

M. Dufaure ayant obtenu, au premier tour de scrutin, 64 voix sur 65 suffrages exprimés, est élu Président pour deux années.

M. Lacan est élu vice-Président pour quatre années à l'unanimité de 60 votants, en remplacement de M. Allou, non rééligible.

Sont élus membres du Conseil, également pour quatre années, MM. Bufnoir, Marbeau, Reverchon, Wolowski, en remplacement de MM. Joseph Garnier, Groualle, Hérold, Lamé-Fleury, non rééligibles.

M. Tommy Martin, *avocat à la Cour d'appel de Paris*, présente les observations suivantes sur le mode de nomination des maires ou officiers municipaux dans quelques-uns des États de l'Europe :

L'organisation municipale offre un problème de législation des plus intéressants et des plus complexes. A qui doit-on confier le soin de

nommer le maire ou premier magistrat municipal, quel que soit d'ailleurs le détail de ses attributions restreintes ou étendues, et sous quelque dénomination qu'il apparaisse dans les diverses législations? La question intéresse tous les pays civilisés; car il existe partout un magistrat plus particulièrement chargé de représenter les intérêts de cette division administrative rudimentaire que nous appelons la commune dans notre législation française. La commune n'a rien d'arbitraire. Ce n'est pas une œuvre artificielle; elle est constituée avant l'État, et se distingue par un double caractère de nécessité et d'universalité qui s'impose au législateur. On connaît le mot de Royer Collard : « La commune est comme la famille, avant l'État. La loi positive la trouve et ne la crée pas. » Elle naît de la force des choses, par le groupement naturel des habitants d'un territoire, qui forment, suivant leurs intérêts, des centres d'importances très-diverses depuis la grande ville jusqu'au hameau.

Ces centres, petits ou grands, ont des intérêts distincts de la communauté plus vaste qui forme l'État. Le soin de ces intérêts est, en général, confié à des conseils locaux qui émanent le plus souvent, même dans les pays où le gouvernement absolu est pratiqué, du libre choix des intéressés ou d'une partie des intéressés, suivant le régime constitutionnel libéral ou restrictif du pays.

Mais à côté de ces conseils, qui sont rarement en permanence et se bornent à prescrire des mesures sans en suivre l'exécution, nous trouvons le plus souvent, et sans parler de beaucoup d'autres rouages multiples et intermédiaires, tels que les échevins en Belgique, les juntes municipales en Italie, le corps des aldermen en Angleterre, etc., etc., un premier magistrat, le maire, syndic, bourgmestre, alcade, etc., etc., qui agit en conformité des délibérations du conseil, et peut être appelé à user d'initiative personnelle dans les circonstances urgentes.

Ce personnage est essentiellement municipal, si l'on considère qu'il est l'agent exécutif chargé de pourvoir aux intérêts locaux que le conseil est appelé à manifester dans des décisions formulées; mais il devient gouvernemental quand il prend des mesures de police en conformité des lois générales et des instructions du chef de l'État ou de ses agents plus ou moins immédiats. Ce double caractère d'officier municipal et de fonctionnaire public se retrouve dans la plupart des magistrats européens placés à la tête des communes.

Nous ne pouvons entrer dans une énumération forcément incomplète des attributions municipales et gouvernementales du maire ou du magistrat municipal qui en tient lieu, dans chacun des États de l'Europe. Mais c'est le dualisme dans les fonctions du maire qui rend le

problème de leur nomination si difficile à résoudre. On doit d'abord se demander si ce dualisme est nécessaire et si un législateur avisé ne pourrait pas, en le supprimant d'autorité, préparer à la question une solution très-simple. Le maire serait le représentant élu des intérêts locaux. Un fonctionnaire public, placé à ses côtés et au-dessus de lui, en tant que ses attributions seraient plus élevées, représenterait l'État, dont il tiendrait ses pouvoirs.

Le duc de Broglie, après avoir critiqué la plupart des systèmes proposés ou déjà pratiqués en France et à l'étranger, a déclaré que le problème de la nomination du maire était, à ses yeux, tout à fait insoluble, si on ne leur enlevait pas les attributions gouvernementales. C'était, à vrai dire, dénouer le nœud gordien à la manière d'Alexandre.

« Séparez les deux ordres de fonctions, est-il dit dans le livre des « Vues sur le gouvernement de la France, retirez aux magistrats com- « munaux les qualités d'agents du gouvernement central, placez au « chef-lieu de canton le siége du fonctionnaire public chargé de tenir « la main, dans l'intérieur des communes, à l'exécution des lois géné- « rales; vous pourrez alors abandonner le maniement des intérêts « communaux aux élus de la commune. »

Cette opinion est partagée par un certain nombre de publicistes français qui proposent de dédoubler le maire de manière à en créer deux au lieu d'un dans chaque commune. Ceci fait sentir le côté faible de cette solution : elle pourrait bien n'être qu'un expédient aggravant le budget et compliquant la situation sous prétexte de la simplifier.

L'expérience de presque toutes les nations européennes démontre que cette séparation de pouvoirs est au moins peu pratique puisqu'elle n'existe pour ainsi dire nulle part. Il paraît cependant qu'on peut invoquer l'exemple du Portugal. Malheureusement nous n'avons pu nous procurer une traduction fidèle de la loi du 23 novembre 1859. Si nous sommes bien informé, elle partage dans chaque commune portugaise les attributions du maire entre un *administrateur de la commune* et *le président du conseil municipal*.

L'administrateur serait un fonctionnaire public nommé par le roi, probablement rétribué, et chargé sous l'autorité et la surveillance du gouverneur de la province de l'exécution des lois et des règlements administratifs, notamment en ce qui concerne le Trésor public, les établissements religieux et charitables, les écoles, la police générale, etc.

Le président du conseil municipal élu par une chambre municipale, sorte de junte portugaise, présiderait à la fois et la chambre et le conseil. Il serait chargé de l'exécution de leurs délibérations, de la publi-

cation des règlements communaux et de la police locale. Il ordonnancerait les dépenses communales, inspecterait la comptabilité locale, veillerait à la conservation des propriétés, dirigerait les travaux publics, surveillerait les employés, représenterait la commune en justice et dans les actes d'aliénation, de location, de transaction, etc.

Nous ignorons absolument les effets de cette loi. Quels sont pratiquement les rapports de l'administrateur de la commune et du président du conseil municipal? Ces deux rouages juxtaposés dans les plus petites communes ont-ils un fonctionnement satisfaisant? Les renseignements nous manquent. Nous observerons seulement que le budget portugais doit supporter de ce chef une très-lourde charge. L'arrondissement portugais à la tête duquel est placé l'administrateur a la valeur en étendue d'une commune française. Imagine-t-on le budget français obligé de pourvoir au traitement, si modeste qu'il pût être, de plus de 35,000 administrateurs?

Les classes riches ne donnent leur concours gratuit que si le travail peut être considéré comme un titre d'honneur. Or ce n'est pas, à leurs yeux, un titre suffisant de se placer sous les ordres exclusifs d'un préfet ou d'un sous-préfet.

D'ailleurs, un administrateur unique devient naturellement dans la commune l'arbitre entre l'État et ses concitoyens, noble mission qui finit par rehauser à ses propres yeux celui qui la remplit. Mettre, au contraire, l'autorité municipale d'un côté et l'autorité gouvernementale de l'autre, pour assurer à chacune un exercice indépendant, c'est créer à plaisir l'antagonisme de deux pouvoirs dont les attributions, malgré leurs différences fondamentales de principe et d'origine, se touchent et se confondent nécessairement aux extrémités du pays.

Dans le système qu'il a adopté, M. le duc de Broglie, après avoir séparé les pouvoirs administratifs généraux et locaux, confond la justice et l'administration : « En transférant, dit-il, des maires aux juges « de paix les fonctions de délégué de l'administration centrale dans les « communes du ressort, on ne ferait rien d'anormal. »

Telle est l'influence d'un grand esprit que ses idées, même contestables, se propagent avec rapidité. Ainsi l'Espagne, qui pratique depuis peu de temps la libre élection du maire, voulant mettre dans sa loi nouvelle un remède à cette décentralisation excessive, a placé à l'heure du péril sur la tête du juge de paix l'autorité gouvernementale, momentanément enlevée aux alcades du ressort judiciaire. Mais, sauf ces cas exceptionnels qui appellent un remède héroïque, dans la législation espagnole comme dans notre législation française, le maire est en même temps le représentant légal de tous les intérêts municipaux et le dernier fonctionnaire public de la hiérarchie administrative, mandataire du

gouvernement dans les limites de la commune, disposant de la force publique et en rapport direct avec l'autorité centrale dont il reste le subordonné.

C'est en présence de cette dualité des fonctions du maire, proclamée explicitement ou implicitement par tous les textes législatifs, que s'est presque toujours posé dans chaque pays le problème de leur nomination.

Pour que le maire pût remplir efficacement sa double mission, il faudrait que son choix dépendît tout à la fois de la commune qu'il représente et du pouvoir exécutif dont il est l'agent. Des publicistes et des hommes d'État ont cherché cette conciliation et l'ont trouvée dans des solutions compliquées. Étudions d'abord les systèmes simples qui sont aussi des systèmes absolus.

La thèse législative de la nomination des maires par le gouvernement a été défendue et attaquée avec un égal talent. Dans ce système la commune se trouve sacrifiée à l'État. Mais les intérêts généraux ne doivent-ils pas l'emporter sur les intérêts locaux? Un gouvernement répond de l'ordre public dans un pays; comment pourrait-il avec justice être rendu responsable de l'exécution des lois s'il n'a pu librement choisir les agents qu'il emploie? Peu importe d'ailleurs qu'il les nomme directement ou par l'entremise de ses préfets ou sous-préfets. L'essentiel, c'est qu'un préfet et un sous-préfet ne restent pas isolés et réduits à l'impuissance dans le département ou l'arrondissement; c'est que dans chaque commune ils aient un représentant de la volonté gouvernementale, qui la reçoive, qui la comprenne et qui l'exécute. Sans cela, cette volonté risque d'être mal reçue, mal comprise, mal exécutée.

Cette opinion repousse toute entrave apportée au libre choix du gouvernement dans la nomination des maires : c'est un droit essentiel à l'exercice de la prérogative gouvernementale.

On objecte d'autre part que la vie municipale finirait par disparaître sous un tel régime, que la centralisation excessive est la cause de tout le mal dans notre pays, qu'un conseil municipal n'a plus aucune liberté s'il ne peut suivre lui-même, par l'agent de son choix, l'exécution des mesures qu'il a délibérées.

Mais dans un pays libre c'est sous la responsabilité du ministre de l'intérieur devant le Parlement que le choix des maires sera fait par le cabinet ou par le préfet du département.

On ne conçoit pas d'ailleurs, ajoutent les partisans de ce système, comment un maire pourrait entreprendre sur l'autorité du conseil municipal. La liberté de la commune gît dans la libre délibération de ce conseil et non pas dans l'exécution de ces délibérations. La ville de Paris peut servir d'exemple. M. Paillard de Villeneuve est, de tous

les publicistes français, celui qui a défendu cette assimilation avec le plus d'insistance :

« Ce qui prouve bien, dit-il, que les maires peuvent être nommés par « le gouvernement sans que les intérêts communaux aient à en souffrir, « c'est qu'à Paris le préfet de la Seine remplit les fonctions de maire « de la ville. A côté du préfet de la Seine, il y a le conseil municipal; « et comme représentant de la ville de Paris, le préfet ne peut pas « agir sans être autorisé par une délibération de ce conseil, et jamais « les intérêts de la ville ne sont engagés dans quelque affaire et dans « quelque mesure que ce soit sans l'autorisation des représentants de « la commune. Pourquoi les maires ne seraient-ils pas nommés par « le gouvernement pour toutes les communes comme le préfet de la « Seine est nommé pour Paris? Le préfet de la Seine est pris en « dehors du conseil municipal, pourquoi ce système ne serait-il pas « appliqué aux grandes villes? Et pourquoi en les divisant en plu- « sieurs arrondissements n'y établirait-on pas des maires qui, comme « ceux de Paris, ne seraient qu'officiers de l'état civil et ordonnateurs « des bureaux de bienfaisance? Ce système ne porterait aucune at- « teinte à l'indépendance des communes; car cette indépendance ne « doit se manifester que par la délibération du conseil municipal. « Une fois les délibérations prises, peu importe l'origine d'où procède « le fonctionnaire chargé de les exécuter. A Paris, ces délibérations « sont aussi bien, nous devrions dire sont mieux exécutées par le « préfet de la Seine que ne le sont par un maire élu celles du conseil « municipal d'une petite commune.—Le maire nommé par le pouvoir, « l'expérience l'a prouvé, sait bien remplir ses doubles fonctions; il « exécute les ordres qu'il reçoit du gouvernement et il se conforme « aux décisions du conseil municipal de sa commune. Au contraire, « n'a-t-on pas vu souvent les maires nommés à l'élection, s'ils exé- « cutaient les délibérations de leur conseil municipal, se refuser à « l'exécution des ordres du gouvernement? N'est-ce pas là ce qui doit « faire juger la question en faveur de la nomination par le pouvoir « exécutif, avec faculté de choisir les maires, même en dehors du « conseil municipal? »

La Constitution de l'an VIII a inauguré en France et en Europe le système du fonctionnaire municipal exclusivement nommé par le pouvoir. Aux élus le conseil, au représentant unique du pouvoir l'exécution; mais provisoirement il n'y eut même pas d'élus, et le pouvoir nomma les conseillers. Ce fut seulement après la révolution de juillet 1830 que les intérêts trop longtemps étouffés de la commune réussirent à faire modifier la loi municipale. L'article 57 de la Constitution française du 14 janvier 1852 rétablit purement et simplement

le système de la Constitution de l'an VIII. Il est ainsi conçu : « Une loi déterminera l'organisation municipale. — Les maires seront nommés par le pouvoir exécutif, et pourront être pris hors du Conseil municipal. »

La loi, promulguée le 7 juillet 1852, sur la nomination des maires et des adjoints, ajoute :

« Art. 8. — Les adjoints peuvent être pris, comme les maires, en dehors du conseil municipal.

« Le maire préside le conseil municipal, il a voix prépondérante en cas de partage. Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace.

« Dans tout autre cas les adjoints, pris en dehors du conseil, ont seulement droit d'y siéger avec voix consultative. »

Ces principes ne furent pas modifiés par la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale. Mais à la suite du plébiscite du 8 mai 1870, la nouvelle Constitution du 21 mai 1870 supprima l'article 57 de la Constitution du 14 janvier 1852, ce qui impliquait que le mode de nomination des maires serait désormais du domaine législatif et non plus du domaine constitutionnel.

Depuis 1866, l'opinion publique pressait vivement le gouvernement impérial de renoncer au droit absolu de nommer librement les maires, même en dehors du conseil municipal. Pour échapper à cet embarras, le gouvernement fit défense aux maires nommés d'avance par lui de se présenter aux élections municipales. Cette injonction resta sans résultat. Pour garder dans leur commune une autorité suffisante 24 ou 25,000 maires se crurent obligés d'affronter le suffrage universel.

Un des esprits les plus nets et les plus vigoureux de notre siècle a combattu le système que nous venons d'exposer, non pas en s'appuyant sur le sentiment populaire, mais en signalant qu'il a pour conséquence dernière et inévitable de tuer la vie municipale :

« Sous l'Empire (c'est du premier qu'il s'agit), les officiers munici-
« paux, écrit M. Dupin aîné (*Lois des communes*, introduction, p. 63),
« ne furent que des agents impériaux. Au lieu de travailler à se con-
« cilier par de grands ménagements la bienveillance de leurs conci-
« toyens dont ils n'attendaient plus les suffrages, ils ne cherchèrent
« trop souvent qu'à plaire au maître en faisant sa police politique, en
« lui expédiant force conscrits et en rédigeant ces plates et serviles
« adresses où, se constituant les prétendus organes de leur com-
« mune, ils offraient libéralement la bourse et la vie de ceux qu'ils
« commençaient à appeler leurs administrés. »

M. Batbie, dans son *Traité de droit public et administratif*, qui remonte à 1863, a signalé avec non moins d'énergie les funestes effets

de ce système qui était alors celui de la loi française : « De toutes les « législations, la nôtre est peut-être celle qui a le plus fait pour réduire « la vie communale. Notre commune n'a presque pas d'autonomie ; « le maire, son représentant, est nommé par le gouvernement qui peut « le choisir parmi les conseillers munipaux ou en dehors du conseil « municipal, par conséquent malgré le vœu de la population exprimé « par le vote des électeurs... Cet écrasement de la commune ne peut « pas surprendre ceux qui ont quelque connaissance de l'histoire, car « depuis le XIVe siècle, tous les gouvernements qui se sont succédé ont « tendu à centraliser les pouvoirs, à éteindre les extrémités et à rem- « placer leur vie naturelle par une vie empruntée au centre. C'est la « commune qui a payé, jusqu'à devenir pauvre, l'opulence de la cen- « tralisation. »

Quoi qu'il en soit, la nomination des maires au libre choix du gouvernement ne se rencontre, à l'heure où nous écrivons, que dans un seul État de l'Europe, la Hollande, et dans son annexe, le grand-duché de Luxembourg.

Les communes de la Hollande ont revendiqué pendant longtemps le droit d'élire leur bourgmestre. A la mort de Guillaume II, l'édit perpétuel de 1667, rendu par les États sous l'inspiration des frères de Witt, attribua exclusivement aux villes l'élection de leurs magistrats. Mais en 1748, après le traité d'Aix-la-Chapelle, les magistrats élus furent remplacés par des agents du pouvoir. Le soulèvement des villes en 1783 eut pour cause principale la revendication du droit d'élire les bourgmestres. Ce fut avec le secours de la Prusse qu'en 1787 Guillaume V comprima cette révolution naissante. Depuis cette époque jusqu'au XIXe siècle, le régime municipal hollandais a passé par toutes les phases imaginables.

Sous l'empire de la Constitution française du 5 fructidor an III, une partie de la Hollande a connu la suppression de la commune et l'établissemenl des municipalités de canton avec les pouvoirs partagés entre le président élu du conseil municipal et le commissaire du gouvernement. Plus tard, après l'annexion à l'Empire français, les élections furent supprimées et les nominations municipales appartinrent exclusivement au chef de l'État.

Lors de l'union de la Hollande avec la Belgique, deux règlements provisoires, l'un pour les villes, du 12 mai 1817, l'autre pour les campagnes, du 3 janvier 1818, article 23, accordèrent au roi la nomination des bourgmestres des villes, sur présentation par le conseil municipal d'une liste triple de candidats et la nomination sans réserve des bourgmestres du plat pays. Les règlements définitifs des 19 janvier 1824 (art. 52) et 23 juillet 1825 (art. 11), remirent à la couronne la nomi-

nation des bourgmestres dans le sein du conseil municipal; elle put même dans tous les cas, pour le plat pays et dans des circonstances extraordinaires pour les villes, choisir le bourgmestre en dehors du conseil.

Tous ces tempéraments ont disparu de la législation actuelle. La loi communale hollandaise du 27 juin 1851, dans son article 59, abandonne au roi, sans réserve et sans limites, la nomination du président du conseil municipal qui porte le titre de bourgmestre.

La législation municipale du grand-duché de Luxembourg, soumis au même souverain que la Hollande, s'est inspirée du même esprit restrictif. Déjà sous l'empire de la loi organique du 24 février 1843, le bourgmestre était nommé par le pouvoir central. La loi du 23 octobre 1848, faisant quelque concession aux idées qui s'étaient répandues en Europe à la suite de la révolution de février, établit que le bourgmestre serait choisi par le roi grand-duc dans le sein du conseil. Pour faciliter son choix, le conseil proposait trois candidats, mais le souverain n'était pas astreint à nommer nécessairement l'un d'eux. La loi du 15 novembre 1854 a continué d'exiger que le bourgmestre fût pris dans le conseil, mais elle a autorisé le souverain à dissoudre ce conseil dans le cas où il ne renfermerait aucun homme capable de remplir les fonctions de bourgmestre. Depuis la promulgation de la Constitution de 1856, les bourgmestres sont nommés et révoqués par le souverain, qui peut les choisir librement en dehors comme au sein du conseil.

Dans le système du maire élu par la commune, il faut distinguer: 1° l'élection par les habitants; 2° l'élection par les notables ou plus imposés; 3° l'élection par le conseil municipal, sans parler de plusieurs combinaisons entre ces trois éléments principaux.

La première et la deuxième branche du système, outre les conflits que le système lui-même peut engendrer entre l'autorité publique et l'autorité municipale, ont de plus un inconvénient qui leur est propre, c'est la lutte qu'elles risquent d'établir entre le maire et le conseil dont il n'émane point, et où il peut se trouver en minorité.

« En faisant élire le maire en dehors du corps municipal par les électeurs eux-mêmes, dit le duc de Broglie, on constituerait en face l'une de l'autre deux autorités antagonistes, tandis qu'il importe, au contraire, que le corps municipal soit constamment et autant que possible associé à l'action et à la responsabilité du maire. » Chose remarquable, même après la révolution de 1848, personne dans nos assemblées politiques n'a songé à proposer le système de l'élection des maires par le suffrage universel. Il paraissait trop évident que le maire et le conseil municipal émanant de la même source, pourraient entrer en conflit.

L'élection du maire par les notables, le conseil étant élu par tous les habitants, constitue une organisation mal équilibrée. Si le suffrage universel a élu un conseil municipal qui n'est pas capable d'élire son maire, il vaut mieux retirer au suffrage universel l'élection du conseil que de chercher un palliatif en faisant intervenir les notables dans la deuxième opération, alors qu'on n'a pas jugé à propos de les appeler dans la première. D'ailleurs, dans cette seconde branche comme dans la première, le maire peut se trouver en minorité dans le conseil, et c'est perdre tout le fruit de l'élection des maires, je veux dire l'harmonie dans la commune.

L'élection du premier magistrat municipal par ses concitoyens, quelles que soient les sous-distinctions de détail, est le système le plus ancien et le plus répandu dans le monde. On le rencontre dans les États les plus opposés par leur Constitution politique, chez les peuples les plus avancés et les plus arriérés. Il semble que la nomination par le gouvernement soit une phase intermédiaire dans la vie des nations. La liberté municipale existe d'abord comme un fruit naturel et nécessaire. Au moment où l'État se constitue et se fortifie, elle est menacée et amoindrie. Puis lorsque la nation est parvenue à un certain degré de prospérité, elle reparaît plus vivace et plus vigoureuse.

En somme, il n'est pas indispensable que la vie municipale soit rattachée à la vie politique. Ces deux existences peuvent rester séparées, et la grandeur d'une nation ne dépend pas plus de leur confusion que de leur juxtaposition.

Dans les pays libres, on dit des libertés municipales qu'elles sont l'école des vertus du citoyen. Aux États-Unis et dans les autres républiques américaines, l'élection existe à tous les degrés et dans toutes les sphères administratives et politiques. On n'y connaît guère ce que nous appelons des nominations. Le pouvoir y vient d'en bas et rarement d'en haut.

Au Brésil même, seule monarchie du Nouveau-Monde, la décentralisation est pratiquée dans son acception la plus large, et les villes se gouvernent par des administrateurs de leur choix. L'autorité du gouvernement est partout respectée, et quand il donne des ordres, il est obéi par les agents municipaux aussi bien que par ses propres agents.

Nous ne parlons pas du Canada; pour conserver cette admirable colonie, les Anglais ont donné aux Canadiens toutes les libertés dont jouissent leurs voisins les Américains. Le lien qui rattache le Canada à l'Angleterre est d'autant plus solide qu'il est devenu à peu près nominal. Je ne dirai rien du mode de nomination des officiers municipaux en Angleterre; il suffira de rappeler que là comme en Amérique et en Suisse le pouvoir exécutif de la commune émane de la commune

seule sans intervention du pouvoir central, et les mœurs publiques sont si développées dans ces pays privilégiés que la justice du pays suffit à maintenir entre les officiers locaux et l'administration supérieure la règle de compétence et les rapports hiérarchiques.

Permettez-moi seulement de vous renvoyer à l'excellent traité d'un de nos collègues, M. Paul Leroy-Beaulieu, *l'Administration locale en France et en Angleterre*, 1872. Ce n'est pas une comparaison qu'il a faite, c'est un contraste qu'il a signalé. Il peut d'ailleurs être utile pour les deux nations de l'envisager avec sincérité, et c'est précisément la conclusion de l'auteur.

« En France, on s'est aperçu que la stabilité manquait, que l'acti-
« vité, l'initiative individuelle se trouvaient mutilées, que la vitalité
« débortant au centre était absente aux extrémités. On a accusé une
« organisation trop rigoureuse et trop inflexible qui amoindrit dans les
« individus et dans les groupes sociaux primaires l'initiative et la res-
« ponsabilité. En Angleterre, on a vu que l'esprit local dans son indé-
« pendance déréglée couvrait la contrée de petites sociétés dont les
« coutumes et les règlements étaient différents, souvent contraires. On
« a constaté que de grands services d'intérêt général souffraient quel-
« quefois singulièrement de cette variété dans les institutions et dans
« les lois locales. Ainsi l'un et l'autre pays ont reconnu un vice opposé
« dans leurs institutions similaires. »

En Suisse, la décentralisation administrative est absolue. Il y a des siècles que les communes de la Suisse ont conquis le droit de s'administrer elles-mêmes, sans aucune intervention d'un pouvoir central et supérieur.

La Constitution de ce petit pays est un thème de reflexions pour tous les publicistes ; elle a su allier l'indépendance locale la plus étendue avec la vie politique de la patrie suisse. Dans cette contrée on trouve des institutions politiques et administratives si perfectionnées qu'on ne pourrait les transporter dans les pays voisins qu'après avoir transformé par des lois transitoires les idées et les mœurs de la population. Nous ne les exposerons pas, elles sont bien connues.

On ne s'attendrait guère à rencontrer la Russie et la Turquie parmi les pays jouissant de la plus grande somme de libertés municipales. L'exercice en est sans doute restreint par le pouvoir arbitraire du gouvernement ; elles n'en existent pas moins en principe.

En Russie, depuis un temps immémorial, les communes rurales ont un chef qui est absolument indépendant du pouvoir central ; élu par l'assemblée de tous les chefs de famille, il veille à l'exécution de ses décisions et sert d'intermédiaire officiel entre la commune et les diverses autorités du canton, du district, de la province et de l'État.

La réforme de 1861 avait établi une législation uniforme pour tout l'Empire russe, excepté pour la Pologne, où un décret rendu en juin 1861 donne au gouvernement le pouvoir illimité de choisir à son gré le président du conseil municipal.

Mais la nouvelle loi municipale russe promulguée le 16 juin 1870, et en vertu d'une décision du conseil de l'Empire sanctionnée par l'empereur le 20 juin 1872, a soumis à la sanction impériale la nomination du président du conseil municipal dans les villes de Saint-Pétersbourg et de Moscou (décision du conseil de l'Empire du 20 juin 1872, art. 14). A Odessa et dans les chefs-lieux de gouvernements, l'approbation ministérielle est suffisante (loi du 16 juin 1870, art. 92, et décision du conseil de l'Empire du 20 juin 1872, art. 15). Dans toutes les autres villes la confirmation appartient au gouverneur de la province (loi du 16 juin 1870, art. 92).

La Russie est donc entrée d'une manière définitive dans la voie des distinctions entre les communes rurales et les communes urbaines. Nous verrons que le système par elle appliqué à ces dernières est le système allemand.

En Turquie, la commune a conservé son autonomie primitive. Une loi de 1867 (art. 5) décrète que chaque quartier de ville ou de village forme une circonscription communale suivant le nombre des maisons ; le quartier est présidé par un ou deux maires élus par les habitants. Il y a des quartiers de juifs, de chrétiens, de musulmans, les sectateurs de chaque culte se groupant autour de leur temple. Quel que soit le culte du maire, il est à la fois l'agent de l'administration générale et celui de la commune; il doit percevoir les impôts et s'occuper des affaires municipales.

Constantinople et quelques autres villes importantes de l'Empire turc ont une organisation communale différente. Depuis 1855, il existe un préfet dans la capitale ayant la haute main sur tous les quartiers de la ville. Pera et Galata forment un cercle dont le conseil municipal élu est présidé par un magistrat directement nommé par la Porte.

Dans le Liban, un règlement arrêté à Constantinople le 9 juin 1861 par la Turquie et les représentants des cinq grandes puissances, donne au gouverneur un droit d'investiture à l'égard du cheik choisi par les habitants de la commune pour être mis à sa tête.

Deux pays, dont l'un s'est rendu indépendant de la Turquie, et dont l'autre n'est rattaché à elle que par un lien de vassalité, la Grèce et la Servie, pratiquent le système de l'élection des officiers municipaux sans aucune intervention du pouvoir central.

La Constitution de la Grèce du 16-18 novembre 1864 porte dans son article 105 : « L'élection des autorités communales se fait au

suffrage universel et direct et au scrutin secret par le moyen du ballottage. »

Bien qu'élu par ses concitoyens et ne recevant aucune investiture du gouvernement, le maire, en dehors de ses fonctions municipales, remplit dans sa commune certaines fonctions administratives sous la surveillance des préfets et sous-préfets.

Le gouvernement n'a d'autre moyen d'action sur le maire élu que la suspension temporaire en certains cas, et il ne peut le révoquer qu'à la suite d'une condamnation criminelle ou correctionnelle.

Dans la principauté serbe, les communes sont administrées par des kmètes élus par les habitants et réunissant tous les pouvoirs entre leurs mains.

Deux autres pays, l'Espagne et la Roumanie, pratiquent l'élection libre du principal officier municipal, mais avec quelques tempéraments que nous allons indiquer.

En Espagne, sous l'empire de la loi du 8 janvier 1845, copiée sur notre loi française du 18 juillet 1837, l'alcade était nommé soit par le roi, soit par le gouverneur de la province. Comme notre maire, il avait les doubles qualités de délégué du pouvoir central et de représentant de la commune, bien qu'il ne tînt son mandat que de l'autorité supérieure.

Mais la loi municipale des 3 juin-20 août 1870 a substitué à la législation de 1845 une législation absolument contraire. Le suffrage universel nomme les conseillers municipaux, puis il choisit l'alcade parmi eux. Les fonctions de l'alcade sont gratuites, sauf qu'il peut recevoir quelques frais de représentation dans les grandes villes (art. 58) ; il représente la commune, préside le conseil municipal (art. 95), où il peut être séparé de la majorité par suite de son mode de nomination et n'est destituable que par sentence judiciaire (art. 183).

Représentant du gouvernement auquel il ne se rattache par aucun lien, l'alcade exerce, sous la direction du gouverneur de la province, les attributions qu'il a de ce chef : publication et exécution des lois, maintien de l'ordre public. S'il refuse de remplir quelqu'une de ses fonctions, le gouverneur a la faculté de commettre le juge de paix ou son suppléant pour les remplir en son lieu et place (art. 191). C'est une disposition remarquable qui établit la division temporaire des doubles attributions de l'alcade. Elle semble avoir été empruntée au livre du duc de Broglie, qui ne répugne pas à faire du juge de paix un fonctionnaire à la fois judiciaire et administratif.

Dans les Principautés-Unies de la Roumanie, les communes sont régies par un magistrat qui prend le nom de primat (loi de février 1864).

Dans les communes rurales, le primat est élu par les habitants.

Dans les communes urbaines, il est choisi par le prince parmi les trois conseillers municipaux qui ont obtenu le plus de suffrages.

Le primat est agent judiciaire et administratif de la commune : il est de plus fonctionnaire de l'État.

La France a essayé à trois époques diverses le système des élections municipales absolument libres, en laissant le choix du maire et des adjoints au conseil élu.

La loi d'organisation municipale du 14 décembre 1789 confiait à l'élection le choix du maire. Il y eut des maires dans toutes les communes de France, même à Paris. Ils avaient la présidence du conseil et de différents corps municipaux tirés du conseil ou formés par la jonction des notables aux conseillers ordinaires. Le maire n'avait qu'une part très-restreinte dans l'administration municipale, mais il était en communication directe avec le pouvoir central. Pour stimuler son zèle, on avait placé à côté de lui un procureur de la commune, sorte de ministère public administratif ou de petit censeur qui était constitué le défenseur des intérêts municipaux en souffrance.

La Constitution de l'an III transforma ces procureurs de la commune en commissaires du gouvernement. — La situation, loin d'être améliorée, empira au point que la Constitution de l'an VIII fut acceptée par les meilleurs esprits du temps comme un chef-d'œuvre de simplicité qui rendrait le calme aux municipalités divisées. Malheureusement le calme devint si profond qu'on put croire, sous la Restauration, que la vie municipale était définitivement étouffée dans notre pays.

En 1824, M. Henrion de Pansey, dans son *Traité du pouvoir municipal et de la police des communes*, jeta un cri d'alarme et présenta avec ardeur la défense de l'autonomie des communes :

« Le simple bon sens veut que le maire ne puisse être choisi que « par les habitants, et cela par un motif qui frappe les entendements « les plus communs, c'est que les mandataires et le mandant sont des « corrélatifs nécessaires, et qu'il répugne aux actions les plus simples « que celui qui n'a pas reçu mandat d'une commune stipule en son « nom. Ainsi la prérogative royale franchirait les limites constitutionnelles, si elle attribuait les fonctions municipales à ceux qu'elle « juge à propos de charger de quelques parties de l'administration « générale. »

Ces idées triomphèrent seulement en 1848. L'Assemblée constituante fit préparer par une de ses commissions un projet de loi sur les municipalités qui ne devait être que transitoire, pour laisser à l'opinion et aux législateurs le temps de s'éclairer sur une si grave question. D'après le projet, la nomination du maire demeurait au pouvoir exécutif, avec obligation de le choisir dans le sein du conseil

municipal; tous les principes de la loi du 23 mars 1831 étaient maintenus.

Au cours, on pourrait dire au travers de la discussion, parut un amendement qui proposait de donner l'élection des maires aux conseils municipaux. L'Assemblée fut entraînée par l'apparente simplicité du système proposé, et l'amendement voté par une faible majorité. Aussitôt des observations judicieuses furent présentées. La loi nouvelle non amendée créérait un danger immense; dans les villes et surtout dans les grandes villes, les maires étant nommés par les conseils municipaux, les préfets et les sous-préfets seraient en perpétuel conflit avec eux. Il y avait une nécessité impérieuse d'atténuer la portée de l'article si brusquement voté : une disposition additionnelle fut introduite. La nomination du maire fut laissée au pouvoir exécutif dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement ainsi que dans les communes de plus de 6,000 habitants, avec obligation de choisir parmi les conseillers municipaux.

Ces incidents parlementaires rappellent trait pour trait ceux qui ont précédé l'adoption de la loi du 14 avril 1871.

Sous ce régime il y eut, proportion gardée, moins de révocations parmi les maires et les adjoints élus par les conseils que parmi les maires et les adjoints nommés par le gouvernement et forcément pris dans le sein du conseil municipal. C'est une observation qu'on peut méditer avec fruit.

Il nous faut maintenant aborder les solutions compliquées, les systèmes mixtes et quelque peu ardus au moyen desquels les hommes d'État et les publicistes se sont efforcés de concilier les intérêts de la commune et ceux du pouvoir central dans le choix des maires.

Notre ancien président, M. Laboulaye, s'est constitué le défenseur du mode de nomination des maires par le gouvernement, appelé à choisir dans le sein du conseil municipal. Écrivant sous l'empire de la Constitution de 1852, il dit, en comparant la loi du 21 mars 1831 à la loi en vigueur : « Le chef du pouvoir exécutif peut prendre les maires et adjoints hors du conseil municipal (on sait comment l'administration use de cette faculté). Ce système est inconciliable avec la liberté municipale. Qu'est-ce que le maire, suivant la loi du 21 mars 1831, et j'ajoute suivant la loi des choses ? C'est un fonctionnaire mixte, agent de la commune, qui l'a élu comme un de ses mandataires, agent de l'État, qui l'a choisi parmi le conseil municipal. — Ce double caractère est essentiel à un officier public qui représente deux ordres d'intérêts et de droits, non pas opposés, mais différents. — Si le pouvoir seul nomme le maire et fait d'un étranger le chef de la municipalité, qui donc représente la commune ? »

Aux termes de l'article 3 de la loi du 21 mars 1831, les maires et adjoints sont nommés par le gouvernement et choisis parmi les membres du conseil municipal.

Art. 3. « Les maires et les adjoints sont nommés par le roi ou, en son nom, par les préfets. — Dans les communes qui ont 3,000 habitants et au-dessus, ils sont nommés par le roi, ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement, quelle que soit la population.

« Les maires et les adjoints sont choisis parmi les membres du conseil municipal, et ne cesseront pas pour cela d'en faire partie.

« Ils peuvent être suspendus par un arrêté du préfet, mais ils ne sont révocables que par une ordonnance du roi. »

La loi du 21 mars 1831 a prétendu concilier les intérêts gouvernementaux et municipaux en réservant la nomination du maire au pouvoir central, tout en l'obligeant, par respect pour les droits communaux, à le choisir dans le sein du conseil élu.

Cette transaction n'a pas produit de bons effets dans la pratique : on a fait observer que cette concession était à peu près illusoire pour les intérêts communaux ; tous les conseillers ne sont pas également aptes à exercer la première magistrature municipale.

D'autre part, on a vu d'honnêtes citoyens exclus systématiquement du conseil dans la crainte que le gouvernement ne s'avisât de les choisir pour maires contre le sentiment public. Dès lors plus de listes de transactions, si désirables pour la bonne administration de la commune ; on s'acharne à exclure tous les membres de la minorité, pour que le pouvoir soit réduit à la nécessité de choisir le maire parmi ses adversaires politiques.

C'est une idée ingénieuse *à priori*, mais qui produit parfois dans la pratique des effets aussi funestes qu'inattendus. On organise ainsi, non pas l'indépendance réciproque, mais la gêne réciproque. Le gouvernement peut avoir la main forcée et, dans ce cas, son choix, dépourvu de toute liberté, fait cependant peser sur lui une responsabilité aussi grave qu'imméritée. Mais il paraît que les dangers du système sont enveloppés et difficiles à concevoir ; car toutes les fois qu'il a été exposé à une tribune législative, il a paru sage, modéré, conciliateur, et il a été accueilli avec une faveur marquée. Lorsque après le plébiscite du 8 mai 1870 on réorganisa en France le régime municipal, il n'y eut de lutte à la tribune qu'entre ce système, qui a triomphé pour peu de jours, il est vrai, et la libre élection des maires par les conseils municipaux.

La Belgique, par esprit d'imitation, nous avait un instant suivis dans cette voie dite de conciliation, mais elle n'a pas tardé à reconnaître son erreur.

A peine avait-il brisé l'union forcée de la Belgique avec la couronne de Hollande, que le gouvernement provisoire de Belgique, établit, par un arrêté en date du 8 octobre 1830, l'élection directe de tous les magistrats communaux. Bourgmestres, échevins, conseillers municipaux furent choisis par le corps électoral. Ce fut en peu d'années une anarchie administrative. Les élus ayant puisé leur autorité à la même source, se croyaient en droit de violer toutes les règles de compétence et se méconnaissaient les uns les autres sous les yeux d'une autorité royale réduite à l'impuissance. Il fallut porter remède à une organisation municipale si défectueuse que l'opinion publique semblait la mépriser après l'avoir accueillie avec enthousiasme. Peut-être eût-il été plus sage d'améliorer que de détruire. Mais la loi du 30 mars 1836 vint calquer la loi française dont les mauvais effets étaient encore à l'état latent, et confia au roi la nomination des bourgmestres avec cette réserve, qu'il serait obligé de les choisir dans le sein du conseil municipal.

Dès le 19 mars 1841, M. Leedts, ministre de l'intérieur, dans une circulaire adressée aux gouverneurs de province, signalait en des termes d'une logique irrésistible les inconvénients de la restriction mise au choix du gouvernement. Quand un conseil municipal était tout entier hostile au pouvoir central, ce qui se rencontre en Belgique comme ailleurs, il fallait néanmoins que le pouvoir investit de sa confiance un adversaire déclaré. Les esprits ne tardèrent pas à se rallier au sentiment exprimé par le ministre. On reconnut dans les Chambres qu'on avait eu tort de forcer le gouvernement à choisir toujours et en tous cas le bourgmestre dans le sein du conseil. On s'était inspiré d'une pensée de transaction entre les intérêts généraux et locaux, dont la réalisation n'avait peut-être pas été suffisamment réfléchie : tous les partis convinrent qu'en certaines hypothèses le gouvernement, responsable des actes du bourgmestre, se trouvait placé par la loi dans une situation inacceptable.

La loi du 30 juin 1842 accorda à la couronne ce que la loi municipale de 1836 lui avait refusé, l'autorisation de choisir librement le bourgmestre, même en dehors du conseil municipal. Le 14 février 1848, le gouvernement proposa lui-même de tempérer cette règle absolue.

L'exposé des motifs de son projet de loi est remarquable : il y est dit que la mesure adoptée en 1842, bien loin d'avoir donné aucune force au gouvernement, avait affaibli sa légitime influence. Le gouvernement fut félicité par les libéraux d'avoir eu la pensée de jeter loin de lui une arme qui ne peut que blesser ceux qui s'en servent.

On chercha loyalement un terrain de conciliation. La loi du 12 mai 1848, conserva au pouvoir le droit de choisir librement le

bourgmestre. Mais toutes les fois que le bourgmestre serait choisi hors du conseil municipal, sa nomination serait subordonnée à l'avis conforme de la députation permanente. Le bourgmestre emprunterait donc son autorité, non-seulement au pouvoir central, mais au conseil municipal dont il ferait partie ou à la députation permanente avec l'agrément de laquelle il serait nommé.

Une expérience de vingt-cinq années a démontré que le correctif apporté à l'omnipotence gouvernementale n'avait aucun inconvénient sérieux et présentait, au contraire, plusieurs avantages. L'entente finit par s'établir aisément, soit avec le conseil municipal, soit avec la députation permanente, et le bourgmestre n'étant plus exclusivement l'agent du pouvoir, a retrouvé le prestige qui lui était nécessaire pour l'accomplissement de sa double mission gouvernementale et communale.

En Italie, la loi du 20 mars 1865 a donné à toute la péninsule une organisation communale uniforme. L'ancienne autonomie municipale a subsisté en partie. Le syndic est, il est vrai, nommé par le roi, mais exclusivement parmi les conseillers communaux. Cette restriction au libre choix du pouvoir ne paraît pas avoir produit en Italie aucun mauvais effet.

Le syndic chef de l'administration communale et agent du gouvernement peut être suspendu par le préfet et révoqué par le gouvernement qui le nomme.

Comme chef de la commune, il convoque et préside le conseil et la junte, exécute les délibérations du conseil et approuve les actes conformes aux intérêts de la commune, passe les contrats, pourvoit à l'observation des règlements, surveille les opérations relatives aux impôts, représente la commune en justice, surveille les bureaux, suspend les employés, délivre attestation et certificats et fait tous actes d'administration communale non réservés à la junte.

Comme officier du gouvernement et sous la direction de l'autorité supérieure, il est chargé :

1° De la publication des lois, des ordres et des manifestes du gouvernement;

2° De la tenue des registres de l'état civil et de la population;

3° De la sécurité, de l'hygiène, de l'ordre public et de tout ce qui lui est confié par la loi.

L'exemple de l'Italie démontre que dans certains pays, et sous l'influence de certaines idées gouvernementales, introduites dans les mœurs publiques, le mode de nomination du maire choisi par le gouvernement au sein du conseil municipal peut être acceptable dans la pratique.

Un autre système de transaction a été récemment rappelé, avec autorité, par M. Prévost-Paradol : « Le self government ou gouverne-« ment de soi-même doit pénétrer jusque dans nos communes rurales, « et il faut qu'elles apprennent à se gouverner à leurs risques et périls « par les moyens des conseils qu'elles auront librement élus. Un pre-« mier magistrat leur est indispensable, elles doivent, sinon l'élire « directement, du moins le voir choisir dans le sein de leur conseil et « sur le vœu de ce conseil lui-même, qui pourrait présenter deux ou « trois candidats au choix de l'autorité supérieure. »

La nomination du maire par le gouvernement sur une liste de présentation de deux, trois ou quatre noms, est fort avantageuse pour la commune, mais elle peut devenir très-embarassante pour le gouvernement.

C'était le système le plus généralement en usage dans l'ancienne France. Avant 1789, dans la plupart de nos communes, le maire était choisi par le roi parmi trois noms indiqués par les habitants ou le conseil de la commune, sauf le cas où aucun des trois noms n'agréait au pouvoir. Quelquefois, mais plus rarement, c'était la commune qui choisissait sur une liste présentée par le roi.

La nomination par le gouvernement sur une liste de trois noms est en usage en Suède, en Norwége et en Wurtemberg; nous reparlerons du Wurtemberg à l'occasion de l'Allemagne; c'est en Suède et en Norwége que le système est appliqué sur la plus vaste échelle. Dans ces deux royaumes la commune rurale administre librement ses affaires intérieures et ses revenus; elle nomme son chef, qui reçoit en outre et exécute les ordres du pouvoir central.

Dans les villes on rencontre une double autorité exécutive, l'une élue, l'autre nommée; cette dernière a la suprématie, elle est représentée par le bourgmestre, qui est choisi par le roi sur une liste de trois candidats, présentés par la commune : les autorités élues forment une sorte de junte ou de collége d'échevins ou d'aldermen.

Un grand nombre de publicistes ont cherché la solution du problème, non plus dans des systèmes transactionnels, mais dans une part faite aux deux intérêts sur des points différents d'un même territoire. Ils ont été conduits à distinguer les communes urbaines et les communes rurales : aux unes ils ont attribué un régime, aux autres un régime différent; mais ils ne sont pas d'accord sur celui qu'il est préférable d'appliquer dans ces diverses circonstances. Tandis que les uns proposent l'élection libre du maire dans les communes rurales comme n'ayant aucun inconvénient, les autres insistent vivement pour qu'au contraire dans les campagnes, qui sont d'ordinaire plus ignorantes, le maire soit nommé par le gouvenement; et de même, les uns sont frappés de

l'avantage qu'il y aurait à émanciper les villes, et surtout les grandes villes, parce qu'à côté du maire, presque toujours, on y rencontre un représentant du gouvernement, tandis que les autres demandent que les villes, où les éléments de trouble sont multipliés, soient placées sous l'autorité immédiate d'un maire nommé par le gouvernement. Malgré ce désaccord si profond, la distinction entre les villes et les campagnes paraît être un élément de progrès dans la question qui nous occupe.

En Danemarck, une loi du 2 octobre 1855 a organisé, pour les campagnes, une double vie municipale : dans la commune inférieure, rurale et paroissiale, le chef de la municipalité est l'élu des habitants. Dans la commune supérieure, qui a généralement pour chef-lieu un gros bourg, les délégués des communes rurales sont présidés par le bailli, fonctionnaire nommé par le roi.

Dans les villes, la vie municipale cesse d'être double. Les délégués des quartiers ont à leur tête un bourgmestre nommé par le roi. L'organisation municipale de Copenhague est spéciale comme celle de presque toutes les capitales de l'Europe.

L'Allemagne a tranché depuis longtemps la difficulté relative à la nomination des maires ou bourgmestres en conciliant tous les intérêts par la combinaison habile du droit d'élire et du droit d'investir.

Le trait distinctif de l'organisation municipale allemande est que les magistrats communaux y sont d'ordinaire librement élus par les intéressés, sauf l'approbation par l'autorité supérieure du choix, préalablement fait par les habitants. Ainsi, aux habitants ou à leurs représentants, l'élection libre; au pouvoir, la sanction, la confirmation, l'approbation, la ratification, l'investiture, l'institution. Toutes ces expressions impliquent un refus possible et catégorique du gouvernement.

En Prusse, le régime municipal n'est pas uniforme. Les provinces de l'Est ne sont pas administrées comme celles de l'Ouest, et, dans ces deux groupes, il y a des différences notables. Les communes urbaines ont une organisation spéciale qui ne s'applique pas aux communes rurales. On ne croit pas, comme en France, qu'agir soit nécessairement le fait d'un seul, et l'administration locale est confiée tantôt à un magistrat unique, le bourgmestre, tantôt à une sorte de directoire qu'on appelle en Allemagne le *magistrat*. Dans les campagnes, il y a une telle diversité dans l'organisation municipale qu'il serait difficile d'indiquer en quelques lignes toutes les variétés de régimes.

En Westphalie et dans presque toute la Prusse rhénane, l'élection du *magistrat* est laissée aux assemblées primaires, sauf la ratification

royale. Dans les provinces de l'Est, le magistrat est héréditaire ou bien sa nomination appartient soit au propriétaire d'un bien noble, soit à une ville, soit à l'État, selon que le droit de patronage sur la commune se rattache au bien noble, à la ville, à l'État.

Dans les villes la sanction de l'élection est presque toujours requise par la loi. La nomination des officiers municipaux doit être confirmée par le roi ou par le président supérieur de la province. Si le choix d'un bourgmestre par un conseil municipal, n'est pas agréable à l'autorité centrale, il est procédé à de nouvelles élections; si elles ne sont pas ratifiées et que, après ces deux votes non sanctionnés, l'entente paraisse momentanément impossible, le gouvernement peut nommer un commissaire qui administre aux frais de la ville jusqu'à la présentation de candidats agréés par le roi.

Ainsi la vie municipale peut être suspendue, mais ellle n'estpas détruite; la législation prussienne est animée d'un véritable esprit de transaction. Le pouvoir a le dernier mot dans les conflits; mais ces conflits peuvent être facilement prévenus ou arrêtés par quelques concessions réciproques. Au fond l'indépendance et l'autonomie des communes ont été habilement respectées dans le pays où la centralisation politique a été poussée jusqu'aux plus extrêmes limites.

La Bavière, comme la plupart des États allemands, concilie les droits locaux et généraux dans la nomination du bourgmestre par les principes combinés de l'élection et de la sanction. Deux lois communales en date du 29 avril 1869 régissent, l'une le Palatinat du Rhin ou Bavière rhénane, l'autre le reste de la monarchie ou Bavière proprement dite.

Les bourgmestres sont élus par le conseil communal dans le Palatinat du Rhin, par le corps électoral dans les autres provinces. Dans le Palatinat, l'élection du bourgmestre doit être sanctionnée par l'autorité supérieure du Cercle. Le refus de sanction est motivé et l'élu, non sanctionné, peut appeler de la décision qui le prive du bénéfice de son élection auprès du ministre de l'intérieur. Dans les autres provinces bavaroises, la sanction du ministre de l'intérieur pour les villes, chef-lieux de cercle, et celle de l'administration du cercle, pour les autres communes, semblent avoir été nettement réservées par le texte de la loi. Mais il paraît que la Chambre n'a pas entendu accorder ce droit d'une façon absolue au gouvernement qui le réclamait, et le refus de sanction ne pourrait être basé que sur le défaut d'une des conditions d'éligibilité déterminées par la loi. Il y a donc quelque doute sur le point de savoir si la loi bavaroise a rigoureusement maintenu le principe tutélaire de la sanction gouvernementale.

Dans le grand-duché de Bade, le bourgmestre est élu à vie par ses

concitoyens, mais il est soumis à la sanction. Après trois votes non sanctionnés, la nomination se fait pour six ans seulement.

Dans la plupart des petites principautés allemandes, le bourgmestre est élu par les intéressés, mais il est soumis à la sanction. Dans la principauté de Saxe-Cobourg, la sanction ne peut être refusée que pour absence des conditions légales ou de la capacité spécialement requise pour les fonctions de bourgmestre.

Le royaume de Wurtemberg est le seul État allemand où la sanction ne soit pas pratiquée. Le roi doit nommer le bourgmestre parmi trois candidats élus directement par leurs concitoyens.

Une nouvelle loi communale vient d'être adoptée par la représentation saxonne de Dresde.

Dans l'Empire austro-hongrois, la centralisation politique et la décentralisation administrative sont poussées à leurs dernières limites. Toutes les communes s'administrent librement et forment au sein de la monarchie autrichienne de petites républiques démocratiques tout à fait indépendantes du pouvoir central. Le bourgmestre et tous les magistrats municipaux sont élus. Le gouvernement n'a pas même le droit de sanction. Il n'y a d'exception que pour les grandes villes et les villes d'eaux qui sont soustraites par des statuts spéciaux à l'empire des lois communales.

Si nous avions à exprimer notre opinion sur l'intéressante question que nous venons de rapporter, nous n'hésiterions pas à opter pour le système allemand. Il suspend parfois la vie municipale, mais il ne l'éteint pas. Il ménage l'accord entre l'État et la commune, et si le conflit devient inévitable, il réserve à l'État une liberté d'action qui lui est indispensable.

D'ailleurs la question du mode de nomination des maires ou officiers municipaux préoccupe beaucoup d'esprits en Europe. Les travaux des publicistes, en éclairant le sujet, provoquent de tous côtés l'initiative des législateurs. Rien n'est donc moins stable que l'état actuel des diverses législations sur cette matière délicate. C'est ce qui nous a déterminé, dans cette revue rapide, à classer les systèmes d'après leurs caractères les plus saillants, en indiquant à titre d'exemple et sans analyse développée les applications éphémères qui en ont été faites.

La discussion, s'il y a lieu, est renvoyée à la prochaine séance.

La séance est levée à dix heures et demie.

CONSEIL DE DIRECTION.

Le Conseil de direction s'est réuni le 28 décembre, sous la présidence de M. Dufaure.

Étaient présents : MM. Renouard, président sortant; Greffier, Aucoc, Colmet-Daage et Lacan, vice-présidents; Barboux, Ernest Bertrand, Bufnoir, Dareste, Duverger, Gide, Faustin-Hélie, Jozon, Laboulaye, Lunier, Marbeau, Pont, Reverchon, Wolowski, membres du Conseil.

Le Conseil a réélu, pour l'année 1874,

Secrétaire général,	M.	A. Ribot.
Trésorier,	M.	Gonse.
Secrétaires,	MM.	Edmond Bertrand.
		Demongeot.
		Lyon-Caen.
		Jules Cambon.

MM. Renault et Cauwès, agrégés à la Faculté de droit, ont été nommés Secrétaires adjoints et assisteront en cette qualité aux séances du Conseil avec voix consultative.

Sur la proposition du Secrétaire général et après discussion, le Conseil a adopté le texte du règlement intérieur, prévu par l'article 16 des Statuts. Les dispositions de ce règlement concernant la cotisation des membres seront, conformément à l'article 6 des Statuts, soumises à l'approbation de l'Assemblée générale (1).

(1) Voir p. 41 le texte du nouveau règlement.

CONSEIL DE DIRECTION POUR L'ANNÉE 1874.

Président :

M. DUFAURE, membre de l'Académie française, ancien Garde des Sceaux, député à l'Assemblée nationale.

Vice-Présidents :

MM. GREFFIER, conseiller à la Cour de cassation.
AUCOC, président de section au Conseil d'État.
COLMET-DAAGE, doyen de la Faculté de droit.
LACAN, bâtonnier de l'Ordre des avocats.

Membres du Conseil :

MM. BALLOT, avocat à la Cour d'appel.
BARBOUX, avocat à la Cour d'appel.
BERTRAND (Ernest), conseiller à la Cour d'appel.
BUFNOIR, professeur à la Faculté de droit.
DARESTE, président de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation.
DESJARDINS (Albert), agrégé à la Faculté de droit, député à l'Assemblée nationale, sous-secrétaire d'État au ministère de l'Instruction publique.
DUVERGER, professeur à la Faculté de droit.
GIDE, professeur à la Faculté de droit.
HÉLIE (Faustin), membre de l'Institut, président à la Cour de cassation.
JOZON, avocat à la Cour de cassation, député à l'Assemblée nationale.
LABOULAYE, membre de l'Institut, député à l'Assemblée nationale.
LUNIER, inspecteur général des établissements d'aliénés.
MARBEAU, conseiller d'État.
PONT, membre de l'Institut, conseiller à la Cour de cassation.
REVERCHON, avocat général à la Cour de cassation.
WOLOWSKI, membre de l'Institut, député à l'Assemblée nationale.

Secrétaire Général :

M. RIBOT (Alexandre), substitut au tribunal de la Seine.

Secrétaires :

MM. BERTRAND (Edmond), juge suppléant au tribunal de la Seine.
DEMONGEOT, maître des requêtes au Conseil d'État.
LYON-CAEN (Charles), agrégé à la Faculté de droit.
CAMBON (Jules), ancien auditeur au Conseil d'État.

Secrétaires adjoints (1) :

MM. RENAULT, agrégé à la Faculté de droit.
CAUWÈS, agrégé à la Faculté de droit.

Trésorier :

M. GONSE, avocat à la Cour de cassation.

(1) Les Secrétaires adjoints n'ont que voix consultative.

MINISTÈRE
de
L'INSTRUCTION PUBLIQUE
DES CULTES ET DES BEAUX-ARTS

CABINET

Bureau de l'enregistrement
général et des archives

DÉCRET

Le Président de la République française,

Sur le Rapport du Ministre de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts,

Vu la demande formée par la *Société de législation comparée*, dont le siége est à Paris, à l'effet d'être reconnue comme établissement d'utilité publique ;

Vu les pièces justificatives produites à l'appui de cette demande ;

Vu les statuts de ladite Société ;

Le Conseil d'État entendu ;

Décrète :

ARTICLE 1er.

La *Société de législation comparée* est reconnue comme établissement d'utilité publique.

ARTICLE 2.

Ses statuts sont approuvés tels qu'ils sont annexés au présent décret ; aucune modification n'y pourra être faite sans l'autorisation du Gouvernement.

ARTICLE 3.

Le Ministre de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Versailles, le 4 décembre 1873.

Signé Maréchal MAC-MAHON.

Par le Président de la République :

Le Ministre de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts,

Signé DE FOURTOU.

Pour ampliation :

Le chef du cabinet et du secrétariat,

Signé AYLIES.

STATUTS.

I. Une Société est instituée sous le nom de *Société de législation comparée.*

II. Elle a pour objet l'étude des lois des différents pays et la recherche des moyens pratiques d'améliorer les diverses branches de la législation.

III. Elle nomme des correspondants à l'étranger.

IV. Elle ne vote sur aucune question.

V. On ne peut faire partie de la Société qu'après avoir été admis par le Conseil, sur la présentation d'un Sociétaire.

VI. Le taux de la cotisation annuelle est fixé par un règlement intérieur, lequel ne peut être modifié que par l'Assemblée générale, sur la proposition du Conseil de direction.

VII. Le Conseil se compose :

1° D'un Président élu pour deux ans ;

2° De quatre Vice-Présidents et de seize Membres, au moins, élus pour quatre ans ;

3° D'un Secrétaire général, de quatre Secrétaires et d'un Trésorier nommés chaque année par les Membres du Conseil.

VIII. Les élections se font au scrutin secret et à la majorité des Membres présents. Au deuxième tour, la majorité relative suffira.

IX. Les Vice-Présidents et les Conseillers sont renouvelés chaque année par quart, à tour de rôle.

X. Aucun des Membres du Conseil, à l'exception du Secrétaire

général, des Secrétaires et du Trésorier, ne sera immédiatement rééligible.

Toutefois, le Président pourra être pris parmi les Membres du Conseil ou parmi les Membres sortants.

XI. Le Conseil est chargé de la direction des travaux qui entrent dans le plan de la Société. Il ordonne et surveille les publications. Il fixe l'ordre du jour des séances.

XII. Il représente la Société et statue sur toutes les affaires concernant son administration.

XIII. Les délibérations relatives à l'acceptation des dons et legs, à des acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles sont soumises à l'approbation préalable du Gouvernement.

XIV. Le Trésorier n'acquitte aucune dépense, si elle n'a été préalablement autorisée par le Conseil et ordonnancée par le Secrétaire général.

XV. A la fin de l'année, le Trésorier présente son compte au Conseil qui, après l'avoir vérifié, le soumet à l'Assemblée générale, pour être arrêté et approuvé par elle.

XVI. Un règlement particulier déterminera les conditions d'administration intérieure et en général toutes les dispositions de détail propres à assurer l'exécution des statuts. Ce règlement est fait par le Conseil, qui peut toujours le modifier.

XVII. En cas de dissolution, l'actif de la Société sera attribué à une ou plusieurs Sociétés savantes ou bibliothèques publiques désignées par l'Assemblée générale, sauf approbation du Gouvernement.

XVIII. Toute modification aux présents Statuts ne pourra avoir lieu qu'en assemblée générale et ne deviendra définitive qu'après l'approbation du Conseil d'État.

RÈGLEMENT.

TITRE I^er^.

Conditions d'admission. — Cotisations.

Art. 1. — Toute présentation d'un membre nouveau est adressée par écrit au Secrétaire général.

Art. 2. — Les membres nouveaux sont informés de leur admission par une lettre du Secrétaire général.

Art. 3. — Les membres résidant à Paris payent une cotisation annuelle de 20 francs.

Cette cotisation est de 12 francs pour les membres résidant en province et pour les membres étrangers. Ces derniers sont tenus en outre de supporter les frais d'envoi des publications et de recouvrement de la cotisation.

Art. 4. — Les membres correspondants étrangers ne sont pas soumis au payement de la cotisation.

La liste des membres correspondants est arrêtée chaque année par le Conseil de direction, sur la proposition du Secrétaire général.

Art. 5. — La cotisation annuelle peut être rachetée par le versement d'une somme de 250 francs.

Les sommes ainsi versées sont placées au nom de la Société ; le revenu seul peut être employé aux dépenses ordinaires.

Art. 6. — Tout membre qui n'a pas acquitté sa cotisation de l'année peut, après deux avertissements, l'un du Trésorier et l'autre du Secrétaire général, être déclaré démissionnaire par décision du Conseil.

Art. 7. — La liste générale des membres est dressée par les soins du Trésorier et imprimée au commencement de chaque année, après avoir été soumise au Conseil de direction.

TITRE II.

Conseil de direction.

Art. 8. — Le Conseil se réunit au moins une fois par mois, du mois de novembre au mois de juillet, sur la convocation du Président.

Art. 9. — Il fixe l'ordre du jour des séances générales, nomme

toutes les commissions, autorise toutes les dépenses, ordonne toutes les publications.

Art. 10. — Le nombre des membres du Conseil, en dehors du Président, des Vice-Présidents, du Secrétaire général, des Secrétaires et du Trésorier, est fixé à seize.

Art. 11. — Les anciens Présidents, Vice-Présidents et Secrétaires généraux de la Société, qui ne sont pas membres du Conseil, peuvent assister aux séances avec voix consultative.

Art. 12. — Le Conseil peut, sur la proposition du Secrétaire général, désigner chaque année un ou plusieurs Secrétaires adjoints et un Trésorier adjoint qui assistent également aux séances, avec voix consultative.

Art. 13. — Les procès-verbaux des séances du Conseil sont rédigés par un des Secrétaires désigné par le Conseil et sont signés par le Président.

TITRE III.

Travaux de la Société.

Art. 14. — Les séances générales ont lieu, au moins une fois par mois, du mois de décembre au mois de juin.

Les jours des séances sont fixés par le Conseil de direction.

Art. 15. — Aucune discussion ne peut avoir lieu que sur les questions portées à l'ordre du jour.

Les propositions concernant les travaux ou l'administration de la Société sont renvoyées sans débat à l'examen du Conseil.

Art. 16. — L'Assemblée générale ne peut, en aucun cas, être appelée à voter, si ce n'est pour l'élection des membres du Conseil, sur l'approbation des comptes du Trésorier, sur la fixation de la cotisation et sur les projets de modification des statuts.

Art. 17. — Les membres qui veulent prendre une part active aux travaux de la Société, sont répartis en sections correspondant aux différents pays.

Le nombre de ces sections est déterminé chaque année par le Conseil de direction.

Art. 18. — Les sections se réunissent sur la convocation et sous la présidence d'un membre désigné chaque année par le Conseil de direction.

Lorsque le Président ou l'un des Vice-Présidents assiste à une réunion de section, la présidence lui appartient de droit.

Le Secrétaire général est informé de l'heure et du lieu de toutes les

réunions et peut y assister ou s'y faire représenter par un des Secrétaires de la Société.

ART. 19. — Les livres et documents de toute nature communiqués à la Société sont transmis par le Secrétaire général au Président de la section compétente qui les distribue aux membres pour qu'il soit fait à la section un rapport sommaire sur le contenu de ces documents et sur l'utilité que la Société peut en tirer.

ART. 20. — Les Présidents des sections remettent au Secrétaire général les rapports sommaires dont il vient d'être parlé et se concertent avec lui sur les propositions à soumettre au Conseil relativement aux travaux de la Société, à la composition de l'*Annuaire* et aux acquisitions de livres et documents.

TITRE IV.

Bibliothèque.

ART. 21. — Il est tenu un registre jour par jour des acquisitions de livres et documents de toute nature.

ART. 22. — Il est tenu également un registre des prêts de livres faits aux membres de la Société.

Aucun prêt n'a lieu que sur une autorisation écrite du Secrétaire général, qui en limite la durée.

ART. 23. — Le Conseil désigne chaque année un des Secrétaires qui est chargé de surveiller le classement de la bibliothèque et des archives de la Société.

TITRE V.

Commission des fonds et archives.

ART. 24. — Une commission de trois membres, nommés chaque année par le Conseil, donne son avis sur toutes les dépenses proposées par le Secrétaire général et sur les traités à passer notamment avec l'imprimeur et l'éditeur.

Elle reçoit les comptes du Trésorier et fait son rapport au Conseil. Elle vérifie l'état matériel de la bibliothèque et des archives et surveille la confection de la liste des membres.

ART. 25. — Le compte des recettes et dépenses est arrêté au 1er novembre de chaque année.

LISTE DES MEMBRES

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE.

ACCARIAS, agrégé à la Faculté de droit de Paris, 97, rue des Feuillantines.
AILLIÈRES (D'), auditeur au Conseil d'État, 8, rue d'Anjou.
ALAUZET, juge au tribunal de la Seine, 22, square des Batignolles.
ALEXANDRE, président à la Cour d'appel de Paris, 174, boulev. Haussmann.
ALGLAVE, agrégé à la Faculté de droit de Douai, 36, rue Gay-Lussac (Paris).
ALLAIN-TARGÉ, membre du Conseil municipal de Paris, 10, rue Laffitte.
ALLEZARD (Charles), juge au tribunal d'Issoire.
ALLOU, avocat, ancien bâtonnier, 6, rue du Mont-Thabor.
AMELINE, avocat, 89, rue de Grenelle-Saint-Germain.
AMIABLE, avocat, à Constantinople (Turquie).
AMIAUD, notaire, à Vars (Charente).
AMIOT, ingénieur des mines, 93, rue de Rennes.
ANCTIN, vice-président du tribunal du Havre.
ANDRAL, conseiller d'État, 91, rue Saint-Lazare.
ANDRÉ (Alfred), député, 27, rue de Londres.
ANGICOURT (D'), attaché au Ministère de la guerre, 72 *bis*, r. d'Amsterdam.
APPAY, juge suppléant au tribunal de la Seine, 15, rue Royer-Collard.
ARAGO, avocat, député, 7, rue Pasquier.
ARBELET, avocat à la Cour de cassation, 43, rue de Rennes.
ARNAL, avocat, 66, rue Saint-Lazare.
ARNOUS, auditeur au Conseil d'État, 121 *bis*, rue de Grenelle-Saint-Germain.
ARRIGHI, avocat, 43, rue de Richelieu.
ASSER, avocat, à Amsterdam (Pays-Bas).
AUBRON, industriel, 30, rue Notre-Dame-des-Victoires.
AUBRY-VITET, conseiller général, 7, rue Barbet-de-Jouy.
AUCOC, président de section au Conseil d'État, 51, rue Sainte-Anne.
AUDEMAR, juge au tribunal de la Seine, 14, rue de Rome.
AURELIO-PRADO Y ROJAS, docteur en droit, rue Chili, 273, à Buenos-Ayres.
AVOCATS A LA COUR DE CASSATION (Bibliothèque).

BADON-PASCAL, directeur du *Journal des Assurances*, 5, rue de Grétry.
BAILLEUX DE MARISY, auditeur au Conseil d'État, 48, rue de Londres.
BALCH (Thomas), counsel at law près la Cour de Washington, 38, rue de Provence.
BALLOT, avocat, 11 *bis*, rue Saint-Arnaud.
BARBOUX, avocat, 12, quai de Gèvres.
BARET, avocat, 15, passage Stanislas,
BARRY (Charles), avocat à la Cour de cassation, 46, rue Blanche.

BATBIE, député, ancien ministre, 20, rue Jacob.
BEAUMONT (DE), auditeur au Conseil d'État, 42, rue Barbet-de-Jouy.
BECKER, avocat, 80, rue Notre-Dame-des-Champs.
BEELAERTS VAN BROCHLAND, à la Haye (Pays-Bas).
BELTRANI SCALIA, inspecteur des prisons, à Rome.
BENKINDORF (DE), jurisconsulte près le ministère de la justice (Saint-Pétersbourg).
BERARD DES GLAJEUX, substitut au tribunal de la Seine, 46, rue de Varennes.
BÉRENGER, député, ancien ministre, 120, rue du Faubourg-Saint-Honoré.
BÉRENGER, maître des requêtes au Conseil d'État, 2, place du Palais-Bourbon.
BERNET-ROLLANDE, substitut du procureur de la République, à Saint-Flour.
BERTAULD, député, professeur à la Faculté de droit de Caen, 19, rue Maurepas (Versailles).
BERTRAND (Ern.), conseiller à la Cour d'appel de Paris, 80, rue de Rennes.
BERTRAND (Edm.), juge suppléant au tribunal de la Seine, 80, r. de Rennes.
BÉTOLAUD, avocat, 33, rue de Verneuil.
BEUDANT, professeur à la Faculté de droit, membre du Conseil municipal de Paris, 64, rue de Rennes.
BEURDELEY, avocat, 80, boulevard de Neuilly.
BIBESCO, licencié ès lettres, 73, boulevard Saint-Michel.
BIDOIRE, avocat à la Cour de cassation, 11 *bis*, rue Boissy-d'Anglas.
BINET, agrégé à la Faculté de droit de Nancy.
BINOCHE, avocat, 23, rue Hauteville.
BLANCHE, docteur en médecine, 15, rue des Fontis, à Auteuil.
BLANCHE, premier avocat général à la Cour de cassation, 12, cité Malesherbes.
BLIN DE VARLEMONT, auditeur au Conseil d'État, 48, rue des Martyrs.
BLONDEL, professeur à la Faculté de droit de Nancy.
BOIRON, ancien notaire, 1, place Vintimille.
BOISLISLE (DE), chef de bureau au ministère de l'intérieur, 30, rue Vanneau.
BOISSONADE, agrégé à la Faculté de droit, 28, rue Gay-Lussac.
BOISTEL, agrégé à la Faculté de droit, 31, rue Monge.
BONJEAN (Georges), licencié en droit, 37, boulevard Saint-Michel.
BORDEAUX, 55, rue de Rivoli.
BOUCHER, maître de forges, à Fumay (Ardennes).
BOUCHEZ, substitut au tribunal de la Seine, 15, rue du Mont-Thabor.
BOULANGER (Rom.), avocat, 26, rue Cambacérès.
BOULAY DE LA MEURTHE, ancien auditeur au Conseil d'État, 10, rue de Condé.
BOURGES (DE), chef du contentieux de la Société Générale, 11, passage Sainte-Marie.
BOUTMY, directeur de l'École des sciences politiques, 11, rue de Médicis.
BRAINE, notaire, à Arras (Pas-de-Calais).
BRAUN, maître des requêtes au Conseil d'État, 71, rue Miromesnil.
BRESSELLE, substitut au tribunal de la Seine, 12, rue du Pré-aux-Clercs.
BREUL, avocat, 11, rue Turbigo.
BRIÈRE-VALIGNY, président de chambre à la Cour d'appel de Paris, 8, rue de l'Université.
BRIERRE DE BOISMONT, docteur en médecine, 303, rue du Faubourg-Saint-Antoine.
BRISSON (Eugène), banquier, à Bourges.

BRODIN, inspecteur des Finances, 42, rue de Bellechasse.
BROGLIE (Victor de), secrétaire d'ambassade, 10, rue Solferino.
BRUGNON, avocat à la Cour de cassation, 14, rue Saint-Florentin.
BRUGNON, substitut au tribunal de la Seine, 10, rue du Mont-Thabor.
BRUNIALTI, professeur à l'Université de Rome.
BUFNOIR, professeur à la Faculté de droit de Paris, 1, quai d'Orsay.
BUNIVA, professeur à l'Université, 20, via San Chiara (Turin).
BURCH, ancien banquier à Chicago, 73, boulevard Haussmann.

CADOT, juge suppléant au tribunal de Péronne (Somme).
CAEN (Léon), avocat, 22, rue Saint-Marc.
CAILLEMER, professeur à la Faculté de droit de Grenoble.
CALARY, substitut au tribunal de Lille.
CALMON, membre de l'Institut, député, 59, rue Abbatucci.
CAMBON (Jules), avocat, 58, rue de Clichy.
CAMESCASSE, conseiller à la Cour de cassation, 59, boulevard Malesherbes.
CAMESCASSE, ancien préfet, 59, boulevard Malhesherbes.
CAPMAS, professeur à la Faculté de droit de Dijon.
CARNAZZA-PUGLIZI, professeur de droit commercial, à Catane (Italie).
CARRARA (Francisco), professeur à l'Université de Pise.
CARRÉ (Eugène), avocat, 51, rue Taitbout.
CARTIER, avocat, 11 *bis*, rue du Cirque.
CARTIER, juge suppléant au tribunal de la Seine, 232, rue de Rivoli.
CASIMIR PÉRIER fils, 76, rue Galilée.
CASSIN, agrégé à la Faculté de droit de Paris, 69, rue des Feuillantines.
CAUWÈS, agrégé à la Faculté de droit de Paris, 240, rue Saint-Jacques.
CAZE (Edmond), avocat, 4, avenue du Coq.
CHABROL (DE), député, 69, boulevard de la Reine (Versailles).
CHABROL (DE), auditeur au Conseil d'État, 8, rue Montpensier.
CHAMPETIER DE RIBES, avocat, 4, rue de Louvois.
CHAUCHAT, maître des requêtes au Conseil d'État, 121, boulev. Haussmann.
CHAUFFARD, président du tribunal de Lavaur.
CHAUFFARD, auditeur au Conseil d'État, 14, rue de Bellechasse.
CHAUMAT (Alexandre), docteur en droit, 4, rue Perrault.
CHAUMIE, avocat, 27, rue de Madame.
CHENAL, avocat, 229, rue Saint-Honoré.
CHERAMY, avoué au tribunal de la Seine, 14, rue Neuve-Saint-Augustin.
CHÈRE (DE LA), ancien avocat au Conseil d'État, 116, avenue des Champs-Élysées.
CHIPON, juge suppléant au tribunal de Monbéliard.
CHOBERT, agrégé à la Faculté de droit, à Nancy.
CHOISY, ingénieur des ponts et chaussées, à Rethel (Ardennes).
CHOPPIN, préfet à Beauvais.
CLAMAGERAN, avocat, 57, avenue Joséphine.
CLUNET, avocat, 93, boulevard Magenta.
COCHIN (Denis), licencié ès lettres, 88, rue de l'Université.
COFFINHAL-LAPRADE, procureur de la République à Issoire.
COHN, avoué au tribunal de la Seine, 33, rue Neuve-Saint-Augustin.
COLERIDGE (sir John), chief justice à la Cour des common pleas, Londres.
COLIN DE VERDIÈRE, avocat, 6, rue de l'Abbaye.
COLMET-DAAGE, doyen de la Faculté de droit de Paris, à l'École de droit, 2, rue Soufflot.

COMBES, avocat, 4, rue Pérou.
CONSTANS, agrégé à la Faculté de droit de Toulouse.
CONTAL (Édmond), avocat, à Nancy.
CORNUDET (Michel), maître des requêtes au Conseil d'État, 24, rue de la Chaise.
COSTE (F. DE LA), maître des requêtes au Conseil d'État, 135, boulevard Haussmann.
COTILLON, libraire-éditeur, 24, rue Soufflot.
COTTU, à la Touche par Azay-le-Rideau (Indre-et-Loire).
COULON, avocat, 28, rue Pigalle.
COUR D'APPEL de Paris (Bibliothèque).
COUR D'APPEL de Rouen (Bibliothèque).
COUREAUD, doyen de la Faculté de droit de Bordeaux.
COUTEAU, avocat, 16, rue de Grammont.
CRESSON, avocat, 41, rue du Sentier.

DAGUIN, avocat, 15, quai Malaquais.
DAIGUZON, juge au tribunal de Châteauroux (Indre).
DARESTE, président de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation, 9, quai Malaquais.
DAVID, avocat, 62, rue des Saints-Pères.
DAVID, maître des requêtes au Conseil d'État, 11, rue de Montalivet.
DEBACQ (Gabriel), avocat, 10, boulevard Denain.
DE BIGAULT DE GRANRUT, avocat, 3, rue du Renard-Saint-Merry.
DEBROU, avocat, 1, rue Rovigo.
DECRAIS, préfet d'Indre-et-Loire, à Tours.
DELACOURTIE, avocat, 1, rue d'Hauteville.
DELALAIN-CHOMEL, juge suppléant au tribunal de la Seine, 5, rue de l'Université.
DELOYNES, professeur à la Faculté de droit de Bordeaux.
DELPOUVE, avoué au tribunal de la Seine, 43, rue Taitbout.
DEMAISON, 34, rue de l'Université.
DEMANGEAT, conseiller à la Cour de cassation, 90, rue d'Assas.
DEMANTE, professeur à la Faculté de droit, 91, rue des Feuillantines.
DÉMAREST, 78, boulevard Saint-Germain.
DEMIDOFF DE SAN DONATO (le prince), à Kiew (Russie).
DEMOLOMBE, doyen de la Faculté de droit de Caen.
DEMONBYNE, avocat, 31, rue de Seine.
DEMONGEOT, maître des requêtes au Conseil d'État, 73, boul. Haussmann.
DENORMANDIE, député, 89, boulevard Haussmann.
DEROISIN, 29, rue de la Chancellerie, à Versailles (Seine-et-Oise).
DERVIEU (Ferdinand), consul général de France à Hambourg.
DESJARDINS, député, sous-secrétaire d'État, 30, rue de Condé.
DESJARDINS (Arthur), procureur général à la Cour d'appel de Douai (Nord).
DESMAREST, avocat, ancien bâtonnier, 5, rue Scribe.
DESPATYS, substitut au tribunal de Reims.
DESPORTES, avocat, 6, rue Favart.
DESPREZ, conseiller d'État, directeur au Ministère des affaires étrangères.
DEVIN (Léon), avocat, 17, rue Drouot.
DEVIN (Georges), 39, rue du Faubourg-Poissonnière.
DHERBELOT, substitut à la Cour d'appel de Paris, 4, rue de Tournon.
DIARD, préfet de Loir-et-Cher, à Blois.

DIETERLE, ancien directeur de la manufacture de Sèvres, 2, rue Cretet.
DIETZ, avocat, 82, boulevard Haussmann.
DORMAND, substitut au tribunal de Privas.
DOUTRE, avocat et professeur de droit, à Montréal (Canada).
DROZ, avocat, 48, rue Jacob.
DUBARLE, substitut au tribunal de Joigny.
DUBOIS (Ernest), professeur à la Faculté de droit de Nancy (Meurthe).
DUBOIS (Georges), substitut au tribunal de la Seine, 12, rue de Chateaudun.
DUBOST (John), avoué au tribunal de la Seine, 12, rue d'Alger.
DUBOYS, procureur de la République, à Château-Cinnon (Nièvre).
DU BUIT, avocat, 59, boulevard Malesherbes.
DUCHATEL (le comte), député, 69, rue de Varennes.
DUCHESNE, greffier à la Cour de cassation, 206, boulevard Pereire.
DUFAURE, avocat, ancien ministre, 4, impasse Montbauron, à Versailles.
DUFOUR, avocat, 10, place de la Bourse.
DUFOUR, docteur-médecin, 22, rue de Chateaudun.
DUHAMEL, avocat, conseiller général, 47, rue des Martyrs.
DUNOYER, ancien maître des requêtes au Conseil d'Etat, 6, rue Lafayette, à Versailles.
DUPLESSIS, juge de paix, à Cosne (Nièvre).
DUPONT (Ernest), substitut au tribunal de Lille (Nord).
DURIER, ancien secrétaire général au ministère de la justice, 6, rue Godot-de-Mauroi.
DUVAL (Ferd.), préfet de la Seine.
DUVERDIER DE SUZE, professeur à la Faculté de droit de Dijon.
DUVERGER, professeur à la Faculté de droit de Paris, 2, rue Soufflot.
DUVERGER fils, avocat, à l'École de droit.
DUVERGIER DE HAURANNE (Ernest), député, 4, rue de Naples.
DUVERGIER DE HAURANNE (Emmanuel), conseiller général, 5, rue de Tivoli.
DUVERT (Gustave-Félix), 41, rue des Martyrs.

EICHTHAL (Eugène d'), 100, rue Neuve-des-Mathurins.
ELLERO (Pietro), professeur à l'Université de Bologne (Italie).
ERRERA (Alberto), économiste, à Florence (Italie).
ESMEIN, 30, rue Froide, à Angoulême.

FABAS, (Th.), maître des requêtes au Conseil d'État, 10, rue David.
FANO (Enrico), député à Venise (Italie).
FAUVEL, avocat, 136, rue d'Assas.
FAVRE (Jules), avocat, député, 87, rue d'Amsterdam.
FÉLIX, conseiller à la Cour d'appel de Rouen.
FIELD (Cyrus), ingénieur, à New-York (États-Unis d'Amérique).
FIELD (Dudley), avocat, à New-York (États-Unis d'Amérique).
FILIPPIS, avocat, à Naples (Italie).
FLASCHE, avocat, 27, rue Gay-Lussac.
FLOURENS (Émile), maître des requêtes au Conseil d'État, 3, rue du Théâtre-Français.
FLURER, avocat, à Nancy.
FOINITSKI, professeur à la Faculté de droit de Saint-Pétersbourg.
FOLLEVILLE (DE), professeur à la Faculté de droit de Douai (Nord).
FOSSE, avocat à la Cour de cassation, 33, quai Voltaire.
FOULD, maître des requêtes au Conseil d'État, 43, rue du Faub.-St-Honoré.

FOURCHY, substitut à la Cour d'appel de Paris, 266, boulevard St-Germain.
FRANCK-CHAUVEAU, avocat, 14, place Vendôme.
FRANQUEVILLE (DE), maître des requêtes au Conseil d'État, au château de la Muette, à Passy.
FROMAGEOT, avocat, 19, rue de Douai.
FRUNEAU, 14, rue Gigant, à Nantes.

GACHAT, notaire à Saar (Alsace-Lorraine).
GAILLARD (Léopold de), conseiller d'État, 3, rue des Saints-Pères.
GAMBETTA, avocat, député, 12, rue Montaigne.
GARBOULEAU, directeur de la *Revue des Cours*, à Montpellier.
GARNIER (Joseph), membre de l'Institut, 6, avenue Trudaine.
GARNIER, avocat, à Nancy.
GARRAUD, avocat, 4, rue Férou.
GARSONNET, agrégé à la Faculté de droit de Paris, 73, boulevard St-Michel.
GAUDEMER, agrégé à la Faculté de droit de Dijon.
GAUWAIN, auditeur au Conseil d'État, 4, rue de Berri.
GÉRARDIN, professeur à la Faculté de droit, 27, rue Madame.
GERMAIN, député, 8, rue Murillo.
GERMINY (DE), avocat, 32, rue du Bac.
GIOVANNIS (Gianquinto de), professeur à l'Université de Pise.
GIRARDIN (Émile de), 15, rue de la Pérouse.
GIRAUD, inspecteur des Facultés de droit, à l'École de droit.
GIDE, professeur à la Faculté de droit, 19, rue de Médicis.
GIGOT (Albert), préfet, à Besançon.
GLASSON, agrégé à la Faculté de droit de Paris, 4, impasse Royer-Collard.
GODART, avocat à la Cour de cassation, 54, rue Jacob.
GODEFROY, ancien ministre à la Haye.
GODIN (Jules), avocat à la Cour de cassation, 70, rue de Rennes.
GODIN (Paul), avocat, 15, rue d'Assas.
GOMEL (Charles), maître des requêtes au conseil d'État, 12, r. des Moulins.
GONSE, avocat à la Cour de cassation, 107, rue de Grenelle-Saint-Germain.
GOSSET, avocat, 28, rue de Condé.
GOUDCHAUX-PICARD, ancien manufacturier, rue du Montet, à Nancy.
GOULARD (DE), député, ancien ministre, 14, rue des Réservoirs, à Versailles.
GOUSSART, président de section au Conseil d'État, 66, r. Basse-du-Rempart.
GRAUX (Georges), avocat, 29, rue Caumartin.
GRAUX (Charles), avocat à la Cour royale de Bruxelles, 36, rue Montoyer.
GRÉLOT, avocat, 11, rue Rataud.
GREFFIER, conseiller à la Cour de cassation, 24, rue de Milan.
GRIOLET, maître des requêtes au Conseil d'État, 12, rue de Ponthieu.
GROUALLE, président de section au Conseil d'État, 8, rue du Mont-Thabor.
GUILLOT, substitut au tribunal de la Seine, 10, rue d'Isly.
GUIZOT (Guill.), professeur suppléant au Collége de France, 53, boulevard Malesherbes.
GUYHO, avocat à la Cour de cassation, 54, rue de Lille.

HALL (Ch. Kennerley), avocat, 4, rue de Choiseul.
HAM (E. DE), maître des requêtes au Conseil d'État, 22, rue St-Pétersbourg.
HAREL (Albert), procureur de la République, 2, rue Maurepas, à Versailles.
HATIER, avoué au tribunal de Vitry-le-Français.
HAUSSONVILLE (D'), député, 109, rue Saint-Dominique-Saint-Germain.
HÉBERT (Émile), docteur en droit, 14, place Vendôme.

Hébrard de Villeneuve, auditeur au Conseil d'État, 31, rue Saint-Dominique-Saint-Germain.
Helbronner, avocat, 5, rue d'Aumale.
Hélie (Faustin), président à la Cour de cassation, 13, rue Singer, Passy.
Hély d'Oissel, maître des requêtes au Conseil d'État, 18, rue de la Fermé-des-Mathurins.
Hendlé, ancien préfet, 16, rue Chauchat.
Henry, auditeur au Conseil d'État, 18, rue de Verneuil.
Herbette (Louis), 65, rue du Rocher.
Herbette, secrétaire d'ambassade, 13, rue de Clichy.
Hérisson, avocat à la Cour de cassation, 34, rue Madame.
Hérold, membre du conseil municipal de Paris, 80, rue de Rennes.
Hoechter, avocat, 52, rue Hauteville.
Holder, 15, Rothethumstrasse, à Vienne (Autriche).
Horn, député, à Pesth (Hongrie).
Horteloup (E.), avocat à la Cour de cassation, 23, rue d'Antin.
Houette (Auguste), 20, rue de la Bienfaisance.
Houette, membre de la chambre de commerce de Paris, 25, rue de Berri.
Huart, substitut à la Cour d'appel de Besançon.
Hubert-Valleroux, avocat, 39, rue Cassette.
Huc, professeur à la Faculté de droit de Toulouse (Haute-Garonne).
Humbert, député, professeur à la Faculté de droit de Toulouse (Haute-Garonne).
Husson, avoué au tribunal de la Seine, 9, rue de la Monnaie.

Isabelle, juge au tribunal de Mantes (Seine-et-Oise).

Jalabert, doyen de la Faculté de droit de Nancy (Meurthe).
Jalasson, 23, rue Jacob.
Jay, avocat, 12, rue de Seine.
Jannet (Claudio), avocat, à Aix.
Jetté, avocat, à Québec.
Join-Lambert, conseiller général, 13, rue Cambacérès.
Jones, avocat, 74, rue Saint-Lazare.
Joret-Desclozières, avocat, 2, rue Thénard.
Josseau, avocat, ancien député, 7, rue de Suresne.
Jovart, avocat, 71, rue Blanche.
Jozon, avocat à la Cour de cassation, député, 28, rue Jacob.
Jozon (Albert), notaire, à Meulan (Seine-et-Marne).
Jozon (Marcel), ingénieur des ponts et chaussées, à Château-Thierry.

Klubien, avocat à la Cour suprême, à Copenhague (Danemark).

Labbé, professeur à la Faculté de droit de Paris, 9 *bis*, boulevard Montparnasse.
Labbé (Paul), avocat, 15, rue de Choiseul.
Labordère, avocat à la Cour de cassation, 17, place de l'École-de-Médecine.
Laboulaye, député, membre de l'Institut, au Collége de France.
Laboulaye (Paul), sous-chef du cabinet au ministère des affaires étrangères, avenue des Champs-Élysées.
Laboulaye (René), attaché au ministère des finances, cité Vindé, boulevard de la Madeleine.
Lacan, bâtonnier de l'Ordre des avocats, 10, rue Thérèse.
Lacomme, avocat, 8, rue des Écoles.

Lafaulotte (de), auditeur au Conseil d'État, 60, rue de Caumartin.
Laferrière, maître des requêtes au Conseil d'État, 8, rue Castiglione.
Laffon (René), avocat, 70, rue Bonaparte.
Lagrolet, avocat, 41, rue Saint-Georges.
Lahovary, ministre de la justice à Bucharest (Roumanie).
Laizer (le marquis de), ancien sous-préfet, 31, rue Bellechasse.
Lambert (Léon), avocat, 162, rue de Rivoli.
Lamé-Fleury, ingénieur en chef des mines, 62, rue de Verneuil.
Landrien, avocat, 9, rue de l'Équateur, à Bruxelles (Belgique).
Laneyrie, avocat à la Cour de cassation, 8, rue des Saints-Pères.
Langlois, ancien auditeur au Conseil d'État, 43, rue de l'Université.
Lanusse, professeur à la Faculté de droit, à Bordeaux.
Lardy, premier secrétaire d'ambassade à la légation suisse, 3, rue Blanche.
Larnac, avocat à la Cour de cassation, 8, rue du Cirque.
Larreau, avocat à Québec (Canada).
Lasserre, avocat, à Genève.
Lassis, avocat, 9, rue Mogador.
Laval, substitut au tribunal de la Seine, 2, rue de Châteaudun.
Layre (le baron de), ancien magistrat, 53, rue de Lisbonne.
Le Chevalier (G.), avocat, 7, rue de Valois.
Lecœur, avocat, rue Rollon, à Rouen.
Lecoq, agrégé à la Faculté de droit de Bordeaux.
Lederlin, professeur à la Faculté de droit, à Nancy.
Ledesma (de) y Palacios, à Saragosse, 55, plaza Mayor.
Lefébure, député, sous-secrétaire d'État, 73, avenue Montaigne.
Lefebvre de Viefville (Paul), substitut au tribunal de la Seine, 51, rue Taitbout.
Lefebvre-Pontalis (Amédée), député, 37, rue Neuve-des-Mathurins.
Lefebvre, agrégé à la Faculté de droit de Douai.
Lefèvre, avocat, 24, rue du Mont-Thabor.
Lefort, avocat, 87, rue Neuve-des-Petits-Champs.
Lefranc (Edmond), substitut au tribunal de Bordeaux.
Lefranc (Victor), avocat, ancien ministre, 47, rue de la Chaussée-d'Antin.
Lefuel, substitut au tribunal de Vitry-le-Français.
Legrand (Ernest), 74, rue d'Hauteville.
Legrelle, docteur ès lettres, 39, boulevard de la Reine, à Versailles.
Lehmann, avocat à la Cour de cassation, 55, rue des Petites-Écuries.
Lejoindre, avocat, 11, rue Neuve-Saint-Augustin.
Lelong (Paul), 20, rue Monsieur-le-Prince.
Le Mahout, avocat, 51 *bis*, rue Sainte-Anne.
Lepot, substitut au tribunal d'Yvetot.
Leroy-Beaulieu (Paul), 27, avenue du Général-Uhrich.
Leroy de la Brière, 49, rue de la Bruyère.
Lesage (Paul), avocat à la Cour de cassation, 15, rue Godot-de-Mauroy.
Lesourt, avocat, 20, rue Jacob.
Lesur, avocat à la Cour de cassation, 7, place de la Madeleine.
Le Vavasseur de Précourt, auditeur de 1re classe au Conseil d'État, 16, rue Chauveau-Lagarde.
Leveillé, agrégé à la Faculté de droit, membre du Conseil municipal de Paris, 55, rue du Cherche-Midi.
Leven, avocat, 45, rue de Trévise.
Levillain, agrégé à la Faculté de droit de Bordeaux.

Liouville (Albert), avocat, 15, rue des Moulins.
Lombard, professeur à la Faculté de droit de Nancy.
Lorois, préfet de la Dordogne, à Périgueux.
Lortat-Jacob, avoué au tribunal de la Seine, 60, rue Richelieu.
Louchet, substitut au tribunal de la Seine, 7, rue de Las-Cazes.
Lunier, inspecteur général des établissements d'aliénés, 6, rue de l'Université.
Luzzati (Luigi), professeur de droit constitutionnel, à Padoue (Italie).
Lyon-Caen (Ch.), agrégé à la Faculté de droit de Paris, 16, rue Gay-Lussac.

Machelard, professeur à la Faculté de droit de Paris, 87, rue du Bac.
Magne, avocat du barreau de la Nouvelle-Orléans, 8, rue de Douai.
Maillard de Marafy (le comte), à Alexandrie, 11, rue Pasquier, à Paris.
Malapert, avocat, 52, rue Magenta.
Malarce (de), 102, rue du Bac.
Manuel, substitut à la Cour d'appel de Paris, 7, rue Pasquier.
Marais, avocat, à Rouen.
Marais (Raymond), substitut au tribunal du Havre.
Marbeau, conseiller d'État, 47, rue Joubert.
Marbeau, auditeur au Conseil d'État, 11, rue Thérèse.
Marc, juge suppléant au tribunal de Caen.
Marcadé, juge au tribunal de Bernay (Eure).
Marchand (H.), avocat, 22, rue de la Chancellerie, à Versailles.
Marcheville (C. de), maître des requêtes au Conseil d'État, 31, rue Tronchet.
Marguerie, auditeur au Conseil d'État, 74, rue des Saints-Pères.
Mariage, substitut au tribunal de la Seine, 4, rue Française.
Marquès di Braga, auditeur de 1re classe au Conseil d'État, 227, boulevard Saint-Germain.
Martin (Albert), avocat, 9, rue Duphot.
Martin (Philéas), avocat, 56, boulevard Saint-Michel.
Martin (Tommy), avocat, 2, rue des Beaux-Arts.
Martinet, procureur de la République, à Tonnerre (Yonne).
Martinière (de la), auditeur au Conseil d'État, 64, rue de Rennes.
Mascaux (Henry), substitut à la Cour d'appel de Douai.
Masse, avocat, 13, rue du Conservatoire.
Massé, conseiller à la Cour de cassation, 19, boulevard Malesherbes.
Masson, à Marseille-le-Petit (Oise).
Matheus, auditeur de 1re classe au Conseil d'État, 18, rue Beaujon.
Mathieu-Bodet, député, 4, rue de Sèze.
Mathieu, avocat, 20, rue de Spa, à Bruxelles.
Maurin, avocat, à Nîmes.
May, conseiller à la Cour d'appel de Nancy.
May (Gaston), avocat à Nancy.
May (Georges), 80, rue Taitbout.
Mayjuron de Lagorsse, avocat, 31, rue Bellechasse.
Mayer, avocat, 9, rue d'Astorg.
Mazeau, avocat à la Cour de cassation, député, 90, boulevard St-Germain.
Meersch (Van der), avocat, 25, rue des Ronces, à Bruges (Belgique).
Ménard, secrétaire en chef du parquet de la Cour de cassation, 29, quai Saint-Michel.
Menardière (de la), professeur à la Faculté de droit de Poitiers.

MENESSON, avocat, 61, rue de Rivoli.
MENGER, Hofgericht advocat, à Vienne (Autriche).
MERCIER, conseiller à la Cour de cassation, 78, rue des Saints-Pères.
MERMILLIOD (Georges), 19, rue Meslay.
MERRIL, avocat, à New-York, 10, rue de Bienfaisance.
MENA (Jose Torres), député, à Madrid.
METTETAL, juge suppléant au tribunal de la Seine, 42, rue de Luxembourg.
MICHAUD, professeur de droit, à Neuchâtel.
MICHEL, avoué au tribunal de la Seine, 7, rue Cadet.
MILCENT, auditeur au Conseil d'État, 22, rue de Londres.
MILLET (René), attaché au ministère du commerce, 11, rue Saint-Arnaud.
MILLIART, avocat, 54, rue Saint-Georges.
MIMEREL, avocat à la Cour de cassation, 20, rue de Vaugirard.
MINISTÈRE DE LA JUSTICE (Bibliothèque).
MIR, avocat, 38, rue de l'Université.
MOLINIER, professeur à la Faculté de droit de Toulouse.
MONOD, avocat à la Cour de cassation, 19, rue d'Aumale.
MONOD, secrétaire général de la préfecture, à Grenoble.
MONTALIVET (DE), membre de l'Institut, à Lagrange, par Sancerre (Cher).
MONTALIVET (Georges MASSON DE), 29, rue d'Astorg.
MONTIGNY-FAYE, substitut au tribunal de Bordeaux.
MONTOUSSE, avocat, 33, rue Bellechasse.
MOREAU, avocat, 5, rue des Pyramides.
MOREL, auditeur de 1re classe au Conseil d'État, 29, rue Cambacérès.
MORILLOT, avocat, 13, rue de la Banque.
MOTET, docteur en médecine, 161, rue de Charonne.
MOULIN (Ernest), avocat, 48, boulevard Magenta.
MULLER, avocat, 56, rue de Londres.

NAQUET, agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.
NAQUET (Henri), avocat, 55, rue des Petites-Écuries.
NEYREMAND (DE), conseiller honoraire, à la Cour de Nîmes.
NICOLET, avocat, 19, rue de la Ville-l'Évêque.
NISARD, attaché au ministère des affaires étrangères, 89, boul. Haussmann.
NORSA, avocat, via Brera, à Milan.
NUSSE (Ernest), 27, quai Saint-Michel.

OLIVECRONA (D'), membre de la Cour suprême, à Stockholm (Suède).
ORSIER, avocat, 69, rue de Rennes.
ORTLIEB, agrégé à la Faculté de droit de Nancy.
ORY, avocat, à Maron (Meurthe-et-Moselle).
ORY, avoué à la Cour de Nancy.
OUDIN (Léonel), 5, boulevard de Strasbourg.
OULIF, avocat, 3, rue Rossini.
OURSEL, substitut au tribunal du Havre.

PAEPE (DE), avocat général, à Gand (Belgique).
PAGÈS, substitut au tribunal de la Seine, 75, rue de l'Université.
PALLAIN, trésorier payeur général, à Chaumont (Haute-Marne).
PANHARD, avocat à la Cour de cassation, 23, rue Taitbout.
PASCAL, préfet de la Gironde, à Bordeaux.
PATAILLE, avocat, 3, rue de Chabanais,
PATINOT, chef du cabinet du préfet de police, 46, rue de Clichy.

PAYELLE, secrétaire général de la préfecture, à Nantes.
PEEMANS, bourgmestre à Louvain (Belgique).
PELLETIER, directeur de l'administration générale à la préfecture de la Seine.
PEPIN-LEHALLEUR, directeur de l'Assurance mutuelle immobilière, 14, rue Castiglione.
PÉRIER, avocat à la Cour de cassation, 7, rue Garancière.
PÉRONNE, avocat, 191, rue Saint-Honoré.
PEYROT, auditeur au Conseil d'État, 66, rue Abbatucci.
PEYRE-COURANT, à Poissy (Seine-et-Oise).
PICOT (Georges), juge au tribunal de la Seine, 54, rue Pigalle.
PIERANTONI, professeur de droit, à Naples (Italie).
PINEL, avocat à la Cour de cassation, 34, rue Laffitte.
PINGUET, notaire, 8, rue des Pyramides.
PINTO (DE), à la Haye.
PIOGEY, juge de paix, 24, rue des Martyrs.
PLOCQUE, juge suppléant au tribunal de la Seine, 41, rue Saint-Georges.
PLOYER, avocat, 18, quai de la Mégisserie.
PONT, conseiller à la Cour de cassation, membre de l'Institut, 108, r. du Bac.
POPOFF (Serge), consul de Russie, au Havre (Seine-Inférieure).
PORTALIS, conseiller à la Cour d'appel, 38, rue du Mont-Thabor.
PORTE (DE LA), auditeur au Conseil d'État, 42, rue de Grenelle-St-Germain.
POTEL, avocat à la Cour de cassation, 62, rue Saint-Placide.
POTIER, substitut au tribunal de Versailles.
POUGY (Arthur), avocat, 42, rue de Grenelle-Saint-Germain.
POUILLET, avocat, 10, rue de l'Université.
PRADINES (DE), substitut au tribunal de la Seine, 19, place de la Madeleine.
PRESTAT, avocat, 1, rue Cherubini.

QUECQ, avocat à la Cour de cassation, 48, avenue Joséphine.
QUÉTAND, avocat, 12, rue Guénégaud.

RAU, avocat, 3, rue du 29 Juillet.
RAUTER, conseiller de préfecture, 38, rue de la Harpe.
READ (le général), consul général des États-Unis d'Amérique, 37, avenue d'Antin.
REBOUL (Marcel), avocat, 281, rue Saint-Honoré.
REITLINGER, avocat, 4, rue Meyerbeer.
RÉMOND, avocat, 8, rue de la Tour-des-Dames.
RÉMUSAT (Paul de), député, 118, faubourg Saint-Honoré.
RENAULT, agrégé à la Faculté de droit de Paris, 50, rue Saint-Placide.
RENAULT-MORLIÈRE, avocat à la Cour de cassation, 71 *bis*, rue de l'Université.
RENOUARD, procureur général à la Cour de cassation, membre de l'Institut, 21, boulevard Haussmann.
REVERCHON, avocat général à la Cour de cassation, 9, rue de Poitiers.
RIBOT (Alexandre), substitut au tribunal de la Seine, 35, rue de Berlin.
RIBOT (Paul), ancien adjoint au 8e arrondissement, 37, avenue d'Antin.
RICHARD, avocat, à Genève.
RICHEMONT (DE), maître des requêtes au Conseil d'État, 44, rue Bellechasse.
RIVIER, professeur à l'Université de Bruxelles (Belgique).
ROBERT, substitut au tribunal de la Seine, 120, rue d'Assas.

ROBERT, substitut au tribunal de Neufchâtel.
ROCHETTE (de la), avocat, 5, rue Saint-Benoît.
ROLIN-JAEQUEMYNS, avocat, à Gand (Belgique).
ROQUEL (Léon), avocat, 3, rue Carnot.
ROTHSCHILD (James de), 38, avenue de Friedland.
ROUSSELIER, substitut à la Cour d'appel de Nîmes (Gard).
ROUVILLE (DE), conseiller à la Cour d'appel de Nîmes (Gard).
ROUVILLE (DE), auditeur au Conseil d'État, 10, rue Thérèse.
ROUX, attaché à la préfecture de la Seine, 7, rue Corneille.
ROUZÉ, ancien avocat général, à Bourges.

SABATIER, avocat à la Cour de cassation, 7, rue du Mont-Thabor.
SAGLIER avocat, 4, boulevard Sébastopol.
SAGLIO, conseiller d'État, 77, rue de Grenelle.
SALLANTIN, procureur de la République, 12, rue Saint-Dominique.
SAINT-LAUMER (DE), auditeur au Conseil d'État, 10, rue Royale.
SAINT-MARC-GIRARDIN (Bart.), sous-préfet, à Corbeil.
SAMAZEUILH, banquier, rue Porte-Dijeaux, à Bordeaux.
SANIAL DU FAY, ancien auditeur au Conseil d'État, 71, rue des Saints-Pères.
SAVARY, député, 62, rue de la Victoire.
SAVOYE, député, 24, rue de Luxembourg.
SAY (Léon), député, ancien ministre, 45, rue de la Bruyère.
SAZERAC DE FORGES, préfet de la Nièvre, à Nevers.
SCHREYER, 151, rue de Grenelle.
SCHUPFER (Francesco), professeur à l'Université de Padoue (Italie).
SÉGUR (DE), conseiller d'État, 72, rue Bellechasse.
SENNEVILLE (DE), auditeur à la Cour des comptes, 8, rue de l'Université.
SERAFINI (Filippo), professeur à l'Université de Rome (Italie).
SERVIGEN (Vitchen), conseiller auditeur à la Cour de cassation de Constantinople.
SICOTIÈRE (DE LA), député, 22, avenue de Paris, à Versailles.
SIMON (Jules), député, ancien ministre, 10, place de la Madeleine.
SIREY (S.), avocat, 25, rue Humboldt.
SPECIALE COSTARELLI (Martino), avocat, membre du Parlement italien, à Catane (Italie).
SWETCHINSKY, jurisconsulte adjoint au ministère de la justice, à Saint-Pétersbourg, près le Grand-Théâtre (maison Benoît).

TAMBOUR, secrétaire général de la préfecture de la Seine, 41, boulevard Haussmann.
TANON, substitut au tribunal de la Seine, 6, rue Garancière.
TENAILLE-SALIGNY, ancien préfet, 5, rue d'Alger.
TERRAT, agrégé à la Faculté de droit de Douai.
TÉTREAU, maître des requêtes au Conseil d'État, 235, boul. Saint-Germain.
THEODOSIADES (Miltiades), docteur en droit de France, secrétaire général du ministère de la justice en Roumanie, à Bucharest.
THÉZARD (Léopold), professeur à la Faculté de droit de Poitiers (Vienne).
THUREAU, juge au tribunal de la Seine, 11, rue Garancière.
THUREAU-DANGIN, 11, rue Garancière.
TOBIE LOEW (docteur), substitut du procureur général à Pesth (Hongrie).
TOMASINI, avocat, à Padoue (Italie).

TORRÈS-CAMPOS, bibliothécaire de l'Académie de législation, à Madrid.
TOUSSAINT, avocat, 19, rue Godot-de-Mauroy.
TRENCART, substitut au tribunal de Péronne.
TRICOT, avocat, 68, rue de la Chaussée-d'Antin.
TROCHON (Albert), procureur de la République, à Mortain.
TROUILLIER, professeur à la Faculté de droit de Grenoble.
TURGIS, au château de Marolles, près Beaugé (Maine-et-Loire).

VACHEROT, maître des requêtes au Conseil d'État, 28, rue de Varennes.
VALABRÈGUE, avocat à la Cour de cassation, 40, rue du Bac.
VALETTE, professeur à la Faculté de droit de Paris, membre de l'Institut, 2, rue Soufflot.
VALLÉE (Oscar DE), avocat, ancien conseiller d'État, 12, rue Vezelay.
VALLON, auditeur au Conseil d'État, 91, rue de Lille.
VALROGER (DE), avocat à la Cour de cassation, 32, rue du Bac.
VALROGER (DE), professeur à la Faculté de droit de Paris.
VAINBERG, docteur en droit, 52, rue Saint-Georges.
VANEY, substitut à la Cour d'appel de Paris, 14, rue Duphot.
VARIN, avocat, 7, boulevard Malesherbes.
VASSON (Paulin DE), substitut du procureur de la République, à Châteauroux (Indre).
VAUGEOIS, professeur à la Faculté de droit de Nancy.
VAUX D'ACHY (DE), substitut au tribunal de Chambéry.
VAVASSEUR, avocat, 10, rue du Caire.
VERGÉ, auditeur au Conseil d'État, 13, rue Saint-Florentin.
VERGNIAUD, auditeur de 1re classe au Conseil d'État, 8, place Bréda.
VIDAL, directeur de l'École de droit, au Caire.
VIDARI (Ercole), professeur à l'Université de Pavie (Italie).
VIELCASTEL (le comte DE), secrétaire d'ambassade, 44, rue de Ponthieu.
VILLEFORT, sous-directeur du contentieux au Ministère des affaires étrangères, 20, rue d'Antin.
VILLEY, agrégé à la Faculté de droit de Nancy.
VIRGILIO (Jacopo), professeur d'économie politique à Gênes (Italie).
VOISIN, député, procureur de la République à Melun, 16, rue Séguier.
VUELAT, avocat, 32, rue des Écoles.

WARENGHIEN, juge suppléant au tribunal du Havre.
WEBER, avocat, 65, rue Neuve-Saint-Augustin.
WESTLAKE, barrister at Law, 2, new Square, Lincoln's inn, à Londres.
WINTGENS, ancien ministre, à la Haye.
WOLOWSKI, député, membre de l'Institut, 45, rue de Clichy.
WORMS, avocat, 28, rue Jacob.

YVER, notaire, 10, rue de Châteaudun.

L'Éditeur-Gérant : COTILLON.

2157 — Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et Cie, 26, rue Racine.

N° 2. — Février 1874.

BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE

SÉANCE DU 20 JANVIER 1874.

Présidence de M. DUFAURE.

Sommaire. — Discours de M. le Président. — Nouveaux membres. — Livres offerts. — Notice par M. A. Ribot sur un ouvrage de M. d'Olivecrona. — Discussion sur le mode de nomination des maires : MM. Demongeot, Edmond Bertrand, T. Martin, Oulif et Aucoc. — Étude par M. René Millet sur l'hypothèque maritime.

La séance est ouverte à huit heures et demie.

Le procès-verbal de la dernière séance est adopté.

M. le Président prononce l'allocution suivante :

Messieurs,

Vous m'avez fait grand honneur en m'appelant à vous présider. Vous m'avez cru digne de succéder aux deux éminents collègues qui ont tant contribué à la fondation de notre Société, et vous m'avez associé plus intimement à des travaux dont le mérite et l'utilité sont, de jour en jour, plus appréciés en France et à l'étranger.

Je ne sais si je me trompe, mais il me semble que la Société de législation comparée, hardiment installée au commencement de 1869 et qui, après les désastres de 1870, au milieu des ruines qu'avait laissées la guerre civile succédant à la guerre étrangère, a repris ses travaux interrompus avec des adhérents plus nombreux et une ardeur qui ne

s'est pas refroidie, peut espérer de prendre un bon rang parmi nos vieilles institutions scientifiques et littéraires, honneur de notre pays. N'est-ce pas en vertu de cette fraternité d'études que trois classes de l'Institut lui ont déjà fourni ses trois présidents, et que le Conseil d'État, la magistrature, la Faculté de droit et les barreaux de la Cour de cassation et de la Cour d'appel se sont réunis pour former son conseil d'administration?

Gardons-nous cependant d'être injustes : des efforts individuels avaient été faits avant nous pour introduire en France la connaissance des législations étrangères. Je n'entends pas remonter jusqu'au dernier siècle pour vous rappeler les immortelles pages dans lesquelles Montesquieu révélait à ses concitoyens, aux ministres de son temps qui, disait-il, ne connaissaient pas plus l'Angleterre qu'un enfant de six mois, et un peu aux Anglais eux-mêmes, les principes toujours vrais, toujours vivants des institutions politiques de cette glorieuse nation. Mais nous avons vu fonder il y a quarante ans par notre savant collègue, M. Wolowski, la *Revue de législation et de jurisprudence;* M. Fœlix, aidé par MM. Valette et Duvergier, publiait sa *Revue de droit international;* plusieurs Codes étrangers étaient traduits par M. Victor Foucher; d'autres encore se consacraient à de si utiles travaux.

A ces efforts louables, mais individuels, vous avez substitué la puissance de l'association appliquée aux mêmes études. Les travailleurs, même de l'étranger, sont accourus à votre appel. Des connaissances très-variées en linguistique, en jurisprudence, en administration, en histoire ont été mises en commun; trois années bien employées ont suffi pour montrer ce que l'on pouvait attendre de vous.

Avec de si grandes ressources, vous vous êtes assigné un but limité et modeste; votre programme est de rechercher, de traduire, de raconter, d'exposer; mais vous ne décidez pas, vous ne votez pas. Vous livrez aux législateurs, aux administrateurs, aux juges, je puis dire aussi aux historiens, les documents que vous avez recueillis; vous leur laissez le soin d'en tirer la conclusion.

Votre *Bulletin*, par les rapports qu'il contient, votre *Annuaire*, par les traductions qu'il donne, présentent le tableau le plus complet de la législation en vigueur dans tous les pays où elle est le produit d'une délibération publique. Que d'erreurs vous évitez à ceux qui sont obligés de consulter, d'invoquer ou d'appliquer une législation étrangère et qui, trop souvent, regardent comme existante une loi déjà corrigée, remaniée ou même depuis longtemps abolie!

Bien qu'il soit difficile d'espérer des recherches plus consciencieuses et plus sûres que celles dont les deux volumes de votre *Annuaire* por-

tent le témoignage, le conseil de direction, se conformant à l'article 17 de votre règlement, a cru trouver un instrument de travail encore plus puissant dans la composition de sections correspondant aux différents pays dont la législation nous occupe.

Il a formé six sections :

1° Une section française pour la France, la Belgique et les cantons français de la Suisse, sous la présidence de M. Aucoc;

2° Une section anglaise pour la Grande-Bretagne, les colonies anglaises et les États-Unis d'Amérique, sous la présidence de M. Ernest Bertrand;

3° Une section allemande pour l'Allemagne du Nord, l'Autriche, la Hongrie et la Suisse allemande, sous la présidence de M. Gide;

4° Une section italienne, dont le président est M. Barboux;

5° Une section espagnole, dont le président est M. Pont;

6° Une section des langues du nord pour les Pays-Bas, les pays scandinaves et la Russie, sous la présidence de M. Dareste.

Nous avons commencé la répartition entre les six sections que j'ai désignées des membres de la Société qui veulent prendre une part active à ses travaux. Nous engageons tous ceux qui jouissent de ces deux précieux avantages, la connaissance d'une langue étrangère et la libre disposition d'une partie de leur temps, à s'enrôler dans cette milice laborieuse sous les chefs éprouvés que je viens de nommer. J'adresse particulièrement cette recommandation à mes jeunes collègues; on dit souvent que la jeunesse de nos jours est moins ardente au travail que la jeunesse d'autrefois; il m'est peut-être arrivé à moi-même de le dire, mais je suis devenu plus circonspect dans mon langage depuis que je vois ce que font notre infatigable secrétaire général et les collaborateurs que vous lui avez donnés. Si, comme j'en ai la ferme confiance, d'autres les imitent, je mets un terme à ces apologies grondeuses du passé, en me réservant pourtant quelque droit de réprimande, mais pour l'exercer partout ailleurs que dans la Société de législation comparée.

M. le Président fait connaître les noms des membres admis. Ce sont :

MM. VUEBAT, avocat.
HORN, député à Pesth.
GACHAT, notaire à Saar-Union.

M. le Secrétaire général dépose les ouvrages suivants offerts par leurs auteurs à la Société :

L'Allemagne économique. Histoire du Zollverein allemand, par M. E. Worms.

Révision et conservation du cadastre. Enquête officieuse du président Bonjean, publiée par son fils Georges Bonjean.

M. Alexandre Ribot rend compte dans les termes suivants d'un ouvrage de M. d'Olivecrona, intitulé *Des causes de la récidive et des moyens d'en restreindre les effets* (1).

M. d'Olivecrona, conseiller à la Cour supérieure du royaume de Suède et membre correspondant de notre Société, est, comme vous savez, l'auteur de diverses publications qui n'ont pas été appréciées seulement en Suède, mais aussi en France et dans toute l'Europe, grâce au soin qu'il a eu de les traduire dans notre langue (2). L'ouvrage nouveau qu'il m'a chargé d'offrir à la Société se recommande à l'attention particulière des criminalistes; il touche, en effet, à l'un des problèmes dont notre temps se préoccupe le plus vivement : Quelles sont les causes de la récidive en matière de crimes et de délits? A quoi tient l'inefficacité constatée par les statistiques de la répression pénale pour empêcher le retour des mêmes crimes commis par des individus déjà condamnés? Quelles réformes convient-il d'introduire dans la législation criminelle proprement dite et dans l'organisation du système pénitentiaire?

Toutes ces questions ont été traitées par M. d'Olivecrona avec l'autorité qu'il tire de ses fonctions et de son expérience, avec une connaissance approfondie de la législation suédoise et des principales législations de l'Europe, enfin avec un sentiment très-élevé du devoir qu'ont, en chaque pays, le gouvernement et les particuliers de travailler à l'amélioration morale des condamnés et à la diminution du nombre des crimes par la diffusion de l'instruction. Une grande partie de l'ouvrage de M. d'Olivecrona est consacrée à décrire les institutions qui ont été créées en France d'abord, puis en Belgique, en Hollande et en Angleterre, pour l'éducation des enfants au-dessous de seize ans ayant commis un crime ou un délit. Notre loi du 5 août 1850, dont il reproduit le texte à la suite de son ouvage, lui paraît être un modèle qu'il n'hésite pas à proposer au législateur de son pays. Il voudrait que le gouvernement suédois se hâtât d'organiser des colonies agricoles comme

(1) Paris, chez Pedone-Lauriel, 1873, in-8°.

(2) Voici les titres de ces ouvrages : *Précis historique de l'origine et du développement de la communauté de biens entre époux*, 1865, Durand; — *De la peine de mort*, 1868, Durand et Pedone-Lauriel; — *Notices statistiques sur la peine de mort en Norwége*, 1870, Pedone-Lauriel.

celle de Mettray; il indique les bons résultats qu'on pourrait attendre de semblables créations. La Suède qui, depuis 1840, a fait de notables efforts pour réformer ses prisons, n'a pas encore trouvé le moyen d'établir, pour les jeunes détenus, des maisons spéciales de correction et d'éducation. Le nouveau Code pénal de 1864 a fixé à quinze ans l'âge au delà duquel l'enfant est présumé avoir agi avec discernement. Au-dessous de cet âge, l'enfant qui a commis une infraction à la loi pénale doit être, d'après les termes de la loi, « châtié à domicile par ses parents ou ses tuteurs légaux, ou envoyé dans un établissement correctionnel public, *s'il existe des institutions de ce genre* ». Malheureusement, comme la Suède est dépourvue de maisons de correction, le seul moyen répressif qui reste contre les enfants au-dessous de quinze ans est la *correction domestique*, moyen dont l'insuffisance n'est que trop évidente. Dès qu'il a passé l'âge de quinze ans, l'enfant, s'il commet un délit ou un crime, est traité comme les adultes, sauf que, dans certains cas, le législateur ordonne au juge de modérer la peine; il est envoyé dans les prisons ordinaires, et lorsque la condamnation est de plus de deux ans, il est soumis à l'emprisonnement en commun avec la foule des malfaiteurs de toute espèce. On voit par les statistiques qu'un dixième de la population des maisons centrales en Suède est composé de jeunes condamnés n'ayant pas atteint leur vingt et unième année. M. d'Olivecrona s'élève avec raison contre un pareil système qui semble fait pour élever et préparer des malfaiteurs; il demande que l'âge de discernement soit fixé, non à quinze, mais à dix-huit ans, et que tout enfant au-dessous de cet âge, coupable d'un délit ou d'un crime, soit placé dans un établissement correctionnel pour y apprendre un métier.

Malgré cette lacune si regrettable que nous venons de signaler, il serait injuste de méconnaître les utiles réformes que la Suède a introduites depuis quelques années dans sa législation pénale et dans le système de ses prisons. M. d'Olivecrona, tout en attribuant à certains défauts du nouveau Code pénal de 1864 et à l'organisation encore imparfaite des diverses prisons les récidives nombreuses que relèvent les statistiques officielles, ne conteste pas que de sérieux progrès aient été accomplis. Pour mesuser le chemin parcouru, il suffirait d'ailleurs de jeter les yeux sur une intéressante notice publiée en 1872, à l'occasion du Congrès de Londres, par le directeur des prisons de Suède (1). L'ancienne législation criminelle qui remontait (comme la législation civile demeurée en vigueur) jusqu'en 1734, était empreinte de l'idée

(1) *Aperçu sur la législation pénale et les établissements pénitentiaires en Suède*, par C. F. Almquist, directeur général des prisons du royaume.

qu'on ne peut empêcher les crimes que par des pénalités effrayantes. La peine de mort était appliquée à une foule de cas, notamment au meurtre, à la rébellion, aux discours injurieux contre le roi, à la sorcellerie, à la bigamie, au viol, au vol avec violenee, au vol dans les églises, même au vol simple après trois récidives, etc... Mais dès 1779, elle avait été supprimée pour les faits de sorcellerie, pour bigamie, pour attentats aux mœurs, pour vols dans les églises ou en récidive; en 1835, pour discours injurieux contre le roi, en 1849 pour rébellion, en 1855 pour vol avec violence, en 1861 pour meurtre et infanticide. Au-dessous de la peine de mort, il y avait : 1° la *peine corporelle* qui consistait en quarante paires de coups de bâton pour les hommes et trente coups de verges pour les femmes, et qui n'a été abolie qu'en 1855; 2° les *travaux dans les châteaux royaux et les forteresses*, peine perpétuelle ou temporaire et presque toujours prononcée avec la peine corporelle; 3° les *peines infamantes* comme la perte de l'honneur, la peine ecclésiastique, sorte de pénitence publique qui n'a été supprimée qu'en 1855; l'exposition publique, abolie en 1858; 4° les *amendes* qui, en cas d'insolvabilité du condamné, se changeaient en un emprisonnement au pain et à l'eau; 5° l'*exil*, qui était prononcé contre certains crimes tels que : la distribution d'écrits séditieux ou l'abandon de la pure doctrine évangélique et qui a été abolie en 1860.

Le nouveau Code pénal de 1864 ne permet d'appliquer en dehors de la peine de mort, à peu près supprimée en fait (1), que trois sortes de peines : *les travaux forcés, l'emprisonnement* et *l'amende*.

La première de ces trois peines ne correspond pas à celle que le Code pénal français désigne sous le nom de travaux forcés, mais plutôt à celle de la reclusion. Elle est perpétuelle ou temporaire; dans ce dernier cas, le maximum est de dix ans et le minimum de deux mois. Les individus dont la condamnation ne dépasse pas deux années subissent leur peine en cellule; au-dessous de trois mois, il leur est fait remise du quart de la durée de leur peine (ordonnance du 21 décembre 1857). Ceux qui sont condamnés à plus de deux ans sont enfermés dans des maisons centrales où il travaillent en commun et ne sont pas séparés même durant la nuit. Tous les efforts du gouvernement, depuis 1840, ont tendu presque exclusivement à créer des prisons cellulaires pour l'exécution des peines au-dessous de deux années; le nombre de ces prisons est aujourd'hui de 38, avec 2,255 cellules; elles sont toutes construites sur un plan uniforme (2). Les maisons centrales sont au nombre de 9 : 2 pour les hommes condamnés à per-

(1) De 1866 à 1873, il n'y a eu qu'une seule exécution en 1872.

(2) Voir pour les détails Almquist, *Aperçu sur l législation*, etc., p. 19.

pétuité, celles de Valberg et de Landskrona ; 4 pour les condamnés à temps, celles de Langholmen près de Stockholm, de Malmö, de Carlskrona et de Nya-Varfvet ; 1 pour les femmes condamnées à perpétuité, établie à Norrköping ; et enfin 2 pour les femmes condamnées à temps, à Stockholm et à Gothembourg.

La peine de l'emprisonnement, qui peut être prononcée pour une durée d'un mois jusqu'à deux ans, est toujours subie en cellule ; le prisonnier n'est pas astreint au travail, il lui est même permis de garder ses propres vêtements et de se procurer une meilleure nourriture que celle de la prison (ordonnance de 1857).

L'amende, peine pécuniaire, peut être appliquée jusqu'à concurrence de 500 rixdales ou 720 francs ; le minimum est de 5 rixdales ou 7 fr. 20. A défaut de payement, le condamné est soumis à un emprisonnement au pain et à l'eau, dont la durée, calculée d'après le taux de l'amende, ne peut excéder vingt jours.

M. d'Olivecrona élève contre ce système de peines plusieurs critiques : d'abord, le maximum de durée de la peine des travaux forcés à temps lui paraît trop peu élevé. Entre une condamnation aux travaux forcés à perpétuité et une condamnation à dix ans l'écart est beaucoup trop grand ; aussi les juges ne savent parfois comment établir une juste proportion entre la peine et le crime qu'ils ont à punir. D'autre part, on se plaint de l'absence d'une peine intermédiaire entre les travaux forcés et l'emprisonnement ; en effet, il arrive souvent que des jeunes gens qui, dans un moment d'emportement, ont commis des violences plus ou moins graves sont condamnés à trois ou quatre ans de travaux forcés et envoyés dans des maisons centrales où ils sont mêlés à la foule des criminels les plus corrompus.

En Danemark, comme l'observe M. d'Olivecrona, l'échelle pénale comprend un plus grand nombre de degrés ; au-dessous des *travaux forcés*, le Code pénal de 1866 a placé les *travaux correctionnels* et plusieurs variétés d'emprisonnement. Les Codes criminels de la France, de la Belgique, de l'Allemagne du Nord admettent également au moins trois sortes de peines privatives de la liberté. Seule l'Angleterre présente un système analogue au système suédois en ce qu'elle ne connaît au-dessus de l'emprisonnement, dont le maximum est de deux ans, que la servitude pénale à temps ou à perpétuité.

M. d'Olivecrona reproche, en outre, au Code pénal de 1864 d'avoir fixé, pour un grand nombre d'infractions, des *minima* trop élevés. Le juge n'a pas, comme en France, le pouvoir d'abaisser la peine presque indéfiniment, grâce au système des circonstances atténuantes ; il est forcé de choisir le plus souvent entre deux peines dont le maximum et le minimum sont rigoureusement déterminés par la loi elle-même. Il

serait préférable de laisser au juge une liberté plus grande. Nous ferons remarquer, en passant, que certains crimes, punis très-sévèrement par notre loi pénale, le sont beaucoup moins par la loi suédoise de 1864; ainsi l'infanticide n'est frappé que de quatre à cinq ans de travaux forcés, le vol simple de deux à six mois de travaux forcés, l'escroquerie et même le faux de six mois de prison au maximum ou, dans certains cas exceptionnels, de deux ans au plus de travaux forcés. D'autre part, le Code se montre très-rigoureux envers le voleur, en cas de récidive; la peine est élevée de deux ans la première fois, de deux à six ans la seconde fois, et la troisième récidive emporte toujours une peine de six à dix ans de travaux forcés.

Après avoir signalé les défauts de la loi pénale suédoise, M. d'Olivecrona critique le régime auquel les condamnés sont soumis dans les maisons centrales. Il se plaint d'abord que l'État ne fasse rien pour leur apprendre une industrie dont ils pourraient tirer parti après leur libération. La grande masse des détenus mâles, condamnés à plus de deux ans de travaux forcés, travaillent à Langholmen et à Carskrona dans des carrières de pierre ou sont employés, comme à Malmö, à Landskrona et à Valberg, par des entrepreneurs à l'exécution de divers travaux dans des fabriques d'étoffes de laine ou d'ouvrages en bois. Cette manière d'occuper les détenus est peut-être avantageuse au point de vue économique; mais elle a, d'après M. d'Olivecrona, le grave inconvénient de ne pas mettre les condamnés libérés à même de se suffire par leur travail dès qu'ils ont franchi le seuil de la prison.

Un autre défaut des maisons centrales, c'est que les condamnés n'y sont pas séparés même de nuit; mais le gouvernement vient d'obtenir (1873) de la représentation nationale un crédit important pour la construction de cellules de nuit dans ces prisons.

Quant au régime alimentaire, M. d'Olivecrona incline à penser, malgré l'avis des médecins, que la ration de pain et de viande devrait être réduite. Chaque condamné reçoit par jour 744 grammes de pain et 14 grammes de beurre et par semaine 648 grammes de viande. C'est plus que n'obtiennent les valets de ferme auxquels l'usage n'accorde, pour eux et leur famille, que 51 kilogrammes environ de viande par an.

Dans ces conditions, la peine des travaux forcés n'est pas assez intimidante; pour lui donner ce caractère, il faudrait que tous les individus, quelle que fût la durée de leur condamnation, fussent soumis pendant les premiers mois au régime cellulaire. M. d'Olivecrona, qui a étudié avec beaucoup de soin le système anglais, l'a évidemment pris ici pour modèle; on sait en effet qu'en Angleterre tous les condamnés à la servitude pénale sont assujettis durant neuf mois à l'isolement de

jour et de nuit dans les prisons de Pentonville ou de Milbank. D'accord avec les Anglais, M. d'Olivecrona pense aussi que la durée de l'emprisonnement cellulaire ne devrait, en aucun cas, dépasser une année; il critique l'ordonnance de 1857 qui dispose d'une manière générale que les condamnations n'excédant pas deux années seront subies intégralement en cellule. Après l'expiration de la première année, le régime d'isolement devrait être remplacé, comme en Angleterre et en Irlande, par le travail en commun. M. d'Olivecrona fait ressortir les résultats obtenus en Irlande, grâce à l'heureuse combinaison du système cellulaire et d'un système progressif qui achemine le condamné vers la libération définitive, en le faisant passer par les prisons communes, puis par les prisons intermédiaires et enfin par l'épreuve de la libération conditionnelle. L'essai du système lui semblerait devoir être tenté, au moins pour les condamnés à plus de deux ans de travaux forcés.

En ce qui concerne les prisons cellulaires, réservées aux individus condamnés à deux ans au plus de travaux forcés ou à l'emprisonnement, M. d'Olivecrona critique vivement la manière dont le travail y est organisé. C'est au directeur qu'incombe le soin de trouver une occupation pour les détenus; afin de l'indemniser des avances qu'il est obligé de faire, on lui accorde un tiers du bénéfice résultant du travail des condamnés. Un autre tiers appartient au détenu et le dernier tiers est partagé entre les surveillants et la caisse d'épargne de la prison. Il en résulte que les directeurs ont intérêt à choisir le genre de travail le plus aisément rémunérateur; aussi la plupart des détenus sont uniquement occupés à coller des boîtes d'allumettes chimiques. D'un autre côté, c'est un inconvénient grave, aux yeux de M. d'Olivecrona, que les condamnés aient à leur disposition un pécule dont ils emploient une partie à adoucir le régime de la prison et dont l'autre partie leur est remise à leur sortie de prison. Mieux vaut le système anglais qui ne reconnaît au condamné aucun droit sur le produit de son travail et se borne à lui concéder, en cas de bonne conduite et au moment de la libération, une somme de 75 francs, laquelle ne lui est même pas payée directement, mais est confiée soit à une société de patronage, soit à la police, pour lui être remise au fur et à mesure de ses besoins. En Suède, les condamnés à plus de deux ans de travaux forcés ne reçoivent aucun salaire pour leur travail ordinaire; mais ils peuvent être employés à des travaux extraordinaires et ils parviennent ainsi à se constituer, comme les condamnés des prisons cellulaires, un pécule souvent assez considérable.

Ce pécule, après la libération, est le plus souvent dissipé en débauches; quelquefois il sert au condamné libéré à se procurer ce qu'on

appelle en Suède la *protection légale.* Tout condamné aux travaux forcés à perpétuité, dont la conduite pendant dix ans a été satisfaisante, peut obtenir sa grâce à condition de trouver un protecteur qui le couvre de son patronage. L'expérience prouve malheureusement que cette protection s'achète au prix d'une somme de 100 rixdales et qu'en fait elle est purement nominale; dès qu'il est sorti de prison, le condamné libéré est livré à lui-même sans appui, sans surveillance d'aucune sorte. Aussi les récidives sont-elles extrêmement nombreuses (75 p. 100 en 1868) parmi les condamnés aux travaux forcés à perpétuité, qui ne doivent pourtant leur grâce qu'à dix années de bonne conduite dans l'intérieur de la maison centrale.

Tous les libérés en général ont les plus grandes difficultés à trouver du travail et des moyens d'existence. Non-seulement la loi ne leur ménage aucun secours efficace, mais elle leur enlève en quelque sorte toute possibilité de vivre honnêtement; tous ceux qui, en Suède, changent de résidence sont tenus de représenter un certificat (prestbetyg) délivré par le pasteur du lieu de leur naissance. Ce certificat, qui mentionne la date de la naissance, celle de la confirmation, etc., contient aussi l'indication des condamnations judiciaires. M. d'Olivecrona insiste vivement pour que le législateur substitue à ce moyen suranné de surveillance, si funeste dans la pratique aux libérés, l'institution française des casiers judiciaires. Une ordonnance du 29 mai 1846 exige que dans toute commune deux membres du conseil municipal soient spécialement chargés de procurer du travail aux libérés pendant les deux premières semaines après leur libération; en fait, cette institution ne fonctionne pas, ou plutôt les délégués ne cherchent qu'à délivrer la commune des libérés qui voudraient s'y fixer. Il ne reste le plus souvent à ces malheureux qu'à s'engager, comme volontaires, dans les compagnies de travaux publics, organisées en Suède par des ordonnances du 29 mai 1846 et du 13 juillet 1853, pour la répression du vagabondage. Comme presque aucun d'eux ne se résigne à y entrer volontairement, ils y sont incorporés de force, après une première arrestation pour vagabondage, à moins qu'ils ne trouvent une personne charitable qui consente à les réclamer. M. d'Olivecrona nous apprend que l'organisation de ces compagnies de travaux publics n'a pas eu les résultats qu'on en espérait; le nombre des récidives pour vagabondage est énorme en Suède, comme dans tous les autres pays; il s'est élevé, en 1869, jusqu'à 85 p. 100.

La proportion des récidives et même le nombre des crimes, paraissent avoir suivi en Suède, dans les dernières années, une progression ascendante. Nous n'avons pu étudier dans leurs détails les tableaux statistiques contenus dans l'ouvrage de M. d'Olivecrona. Des

causes diverses, notamment la disette des années 1867 et 1868, ont exercé une influence fâcheuse sur le mouvement de la criminalité. Toutefois, même en tenant compte de ces éléments perturbateurs, il est incontestable que le nombre des récidives est beaucoup plus élevé qu'il ne le serait si, d'une part, la loi pénale était moins imparfaite, si, d'autre part, le régime pénitentiaire était organisé de manière à préparer la libération du condamné, tout en le soumettant à une discipline plus sévère, et si, enfin, une société de patronage s'occupait, comme en Angleterre, de surveiller les libérés et de les aider à reprendre une existence honnête.

Le livre de M. d'Olivecrona montre que la Suède a encore beaucoup à faire pour résoudre le difficile problème de diminuer le nombre des crimes et des récidives jusqu'à cette limite inférieure qu'il n'est pas possible de dépasser et qu'aucun pays, d'ailleurs, ne peut se vanter d'avoir encore atteinte; mais il nous montre aussi que le gouvernement et les publicistes s'appliquent également en Suède à l'étude de cette question. Leurs efforts ne sauraient manquer d'aboutir dans un avenir plus ou moins prochain; en tout cas et quoi qu'on puisse penser des idées de réforme exposées dans le livre de M. d'Olivecrona, ce livre mérite d'être lu et médité, et nous devons, il me semble, remercier tout particulièrement notre honorable correspondant de l'avoir mis à la portée de chacun de nous par la publication d'une traduction française très-soignée et très-intéressante à parcourir et à étudier.

L'ordre du jour appelle la discussion sur le travail de M. Tommy Martin concernant le mode de nomination des maires.

M. Demongeot présente les observations suivantes :

M. Tommy-Martin a pensé, et c'est le caractère particulier de son travail, que l'examen du mode de nomination des maires dans les divers pays n'exigeait pas une énumération, toujours longue et nécessairement incomplète, de leurs attributions; que pour se rendre compte de la difficulté du problème, il suffisait de mettre en lumière le double objet, gouvernemental et municipal, des fonctions dont ils sont chargés; que ce dualisme étant partout admis, partout aussi on avait recherché, dans les solutions les plus diverses, le moyen d'offrir des garanties satisfaisantes aux deux genres d'intérêts qu'il s'agissait de concilier en les réunissant sous la même main. De là un exposé de systèmes dont le mérite est apprécié à un point de vue intrinsèque, puis une série d'exemples tirés des législations française et étrangères, présentes ou passées, et discutées comme des conceptions abstraites plus ou moins réalisables en elles-mêmes, sans égard aux

conditions particulières qui ont permis de les mettre en pratique dans tel ou tel pays.

Il y a dans cette manière de présenter un sujet aussi complexe une simplification apparente, mais aussi une exagération manifeste. Toutes les solutions proposées ou invoquées ne répondent pas au même problème : la difficulté est sans doute de même nature ; mais partout elle ne se montre pas au même degré. Les attributions du maire, soit comme agent de l'État, soit comme représentant de la commune, ne forment pas un faisceau indivisible dont la loi ne puisse rien distraire. Ainsi M. Tommy-Martin cite un exemple des attributions gouvernementales : le pouvoir de prendre des mesures de police. Si par là il entend des mesures d'exécution, sa classification peut être défendue : le maintien de l'ordre dans toutes les communes intéresse l'État, quel que soit l'objet auquel l'ordre s'applique. Mais s'il fait allusion au pouvoir de rendre des ordonnances ou de faire des règlements de police, l'exemple est mal choisi ; car il ne tombe juste ni en France, ni en Belgique, ni en Italie, ni en Allemagne, ni peut-être en aucun pays : en France, parce que les règlements édictés par le maire ne concernent que la police municipale, exercée sous la surveillance, non sous l'autorité de l'État ; à l'étranger, parce que le premier magistrat de la commune n'ayant pas le droit de rendre des ordonnances de police, il n'y a pas lieu d'examiner à quel titre il pourrait en être investi.

Il est nécessaire de s'arrêter un instant sur ces attributions de police qui occupent une place si considérable dans l'administration municipale ; on ne pourrait sans cela comprendre à quel point le rôle du maire en France dépasse par son importance celui des premiers magistrats municipaux à l'étranger. C'est une étude qui pourrait à elle seule faire l'objet d'une communication étendue ; je dois me borner ici à quelques observations générales.

La législation française ne distingue que la police générale et la police municipale ; et la distinction est faite *ratione materiæ*, suivant la nature des objets auxquels l'une ou l'autre s'applique ; mais comme il se rencontre des objets d'un caractère mixte, la division n'est pas absolument nette : les lois des 13 décembre 1789 (art. 50) et 22 décembre 1789 (sect. 3, art. 2) et celle des 16-24 août 1790 (tit. XI, art. 3) confient concurremment à la vigilance des autorités départementale et municipale le soin de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques ; ce qui permet aux préfets, à la condition de ne pas statuer pour une seule commune, d'absorber à leur profit les droits de police municipale ; la Cour de cassation a dans plusieurs arrêts, notamment ceux du 12 septembre 1845 et du 19 janvier 1856, reconnu la légalité d'arrêtés préfectoraux pris sur des objets de cette nature.

La législation belge a institué une troisième espèce de police, qui tient le milieu entre les deux autres, la police provinciale (loi du 28 avril 1836, art. 85). Les ordonnances relatives soit à la police provinciale, soit à la police municipale, sont rendues, non par le gouverneur ou le bourgmestre, mais par les conseils élus de la province ou de la commune. De plus, les conseils communaux jouissent en cette matière d'une indépendance bien supérieure à celle du maire en France : non-seulement le gouverneur ne peut empiéter sur leurs attributions ; mais le roi même, bien que chargé de pourvoir à l'exécution des lois, n'aurait pas le droit, afin d'assurer l'uniformité de réglementation, de statuer, par une disposition applicable à toute l'étendue du territoire, sur les objets réservés à l'autorité communale ; c'est ce que la Cour de cassation belge a formellement reconnu dans un arrêt du 16 juin 1841, dont je dois la communication à l'obligeance de notre collègue M. Flourens, et qui semble une réfutation, motif par motif, de celui de la Cour de cassation française, du 12 septembre 1845.

En Prusse, la loi du 11 mars 1850 distingue une police générale et une police locale ; mais celle-ci n'est qu'une partie de la première ; la distinction porte moins sur la nature des objets réglementés que sur l'étendue du ressort auquel s'applique la même réglementation ; elle est faite, non pas *ratione materiæ*, mais *ratione loci*. Ainsi l'article 6 énumère les objects de la police locale ; mais cette énumération n'est pas limitative, et l'article 11 réserve formellement à l'administration de la régence le droit de prendre sur les mêmes objets des arrêtés réglementaires pour toute l'étendue du district (département). Dans une ou plusieurs communes rurales, les arrêtés de police locale sont pris, non par le maire, qui n'est qu'un agent d'exécution, mais par le bailli, sorte de magistrat cantonal, investi d'attributions à la fois administratives et judiciaires (loi du 13 décembre 1872, art. 62). Mais le bailli doit obtenir l'assentiment préalable du comité de bailliage, ou à son défaut du comité de cercle, qui est une députation permanente de la diète du cercle (conseil d'arrondissement). La France est peut-être le seul pays où les corps électifs locaux restent étrangers à la rédaction des ordonnances de police locale.

Ainsi l'autorité du pouvoir exécutif municipal n'est pas circonscrite partout dans le même domaine. Mais on peut faire abstraction de ces limites et négliger, dans la comparaison à établir entre les diverses législations, les attributions qui peuvent être réservées à la représentation élective de la commune, ou retenues au profit de l'administration générale qui les exerce par l'entremise d'agents hiérarchiquement supérieurs au maire : il s'en faut encore beaucoup que le premier magistrat municipal conserve seul, dans les divers pays, toutes celles qui

restent au pouvoir exécutif de la commune, après cette élimination. En général, il les partage avec une autre autorité municipale, un organe intermédiaire, législatif et exécutif tout à la fois, représenté en Belgique par le collége des échevins, en Italie par la junte, aux États-Unis par le bureau des aldermen, introduit récemment en France dans l'organisation du département, mais étranger jusqu'à ce jour à notre organisation communale. A cet égard, je voudrais compléter les observations de M. Tommy-Martin pour les deux législations qui nous intéressent le plus, parce qu'elles diffèrent moins de la nôtre, et que les institutions administratives de ces deux pays ont une origine française, qu'elles ont été inspirées par les mêmes besoins, appliquées dans des conditions analogues, puisées parfois à une source commune, la Belgique et l'Italie.

La conclusion de cet examen, fondé exclusivement sur les textes, je l'indique d'avance, c'est que là où légalement la commune peut rester parfois étrangère au choix de son premier magistrat, elle est au fond désintéressée dans cette nomination ; car la loi lui a réservé par compensation le moyen de faire prévaloir, même dans les moindres détails de son administration courante, l'opinion d'un membre du conseil élu sur celle du maire qu'elle n'a pas désigné.

BELGIQUE.

Pour faire apprécier à première vue la distance qui sépare la situation d'un bourgmestre en Belgique de celle d'un maire en France, il suffit de mentionner une omission caractéristique de la loi communale belge : cette loi, du 30 mars 1836, qui consacre un chapitre particulier au secrétaire, au receveur, fonctionnaires subordonnés de l'administration municipale, n'a pas réuni sous un même titre les attributions du bourgmestre; il faut, pour les retrouver, parcourir les divers chapitres de la loi, et notamment celui qui concerne *le collége des bourgmestre et échevins*. Ce collége est, en effet, le véritable pouvoir exécutif de la commune ; il se réunit aux jours et heures fixés par le règlement et aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires ; il prend part à l'administration des intérêts généraux, sous l'autorité de l'État ou de la province ; ainsi le collége des bourgmestre et échevins, et non le bourgmestre seul, est chargé, dans les limites de la commune (ici, je cite aussi exactement que possible, tout en abrégeant le texte des paragraphes que j'emprunte à divers articles de la loi) :

De l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale (90-1°) ;

De la délivrance des alignements de la grande et de la petite

voirie, ainsi que de l'approbation des plans de bâtisse à exécuter par les particuliers (90-7° et 8°);

De l'entretien des chemins vicinaux et des cours d'eau, conformément aux lois et aux règlements de l'administration provinciale (90-12°);

Enfin, de la tenue des registres de l'état civil (93).

Dans la sphère des intérêts purement municipaux, les attributions du collége sont bien plus nombreuses. Il est chargé notamment :

De la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal (90-2°);

De l'administration des établissements communaux (90-3°);

De l'administration des revenus, de l'ordonnancement des dépenses de la commune et de la surveillance de la comptabilité (90-5°);

De la direction des travaux communaux (90-6°);

Des actions judiciaires de la commune (90-9°);

De l'administration des propriétés de la commune et de la conservation de ses droits (90-10°);

De la surveillance des employés salariés par la commune et des agents de la police locale (90-11°);

De la discipline des employés, qu'il peut suspendre pour un terme de six semaines au plus (99); sauf le secrétaire et le receveur, dont la suspension exige une délibération du conseil communal, approuvée par la députation permanente du conseil provincial (109 et 114);

De la surveillance des hospices, bureaux de bienfaisance et monts-de-piété (91);

De l'établissement des bureaux de bienfaisance et des caisses d'épargne (92);

De la vérification trimestrielle de la caisse communale (98).

Enfin, c'est le collége des bourgmestre et échevins qui convoque le conseil (62) et qui lui présente chaque année, dans une séance à laquelle le public est admis, un rapport sur l'administration et la situation des affaires de la commune (70).

Cette même autorité collégiale a des attributions de police; elle veille, dans certains cas, au maintien de l'ordre. « Au collége des bourgmestres et échevins appartient :

« La surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche. Il prend à cet effet les mesures propres à garantir la sûreté, la moralité et la tranquillité publiques (96)...

« La police des spectacles; il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation (97). »

Il est encore chargé du soin de prévenir les événements fâcheux qui pourraient être causés par des insensés ou furieux laissés en liberté, et de les faire déposer, en cas de nécessité, dans un hospice, sauf à prévenir le juge de paix dans les trois jours (95).

Le bourgmestre a la présidence du collége; mais seul, et sans l'influence morale que lui donne sa haute situation personnelle, il n'y peut exercer aucune autorité. Le nombre des échevins est de deux ou de quatre, suivant que la commune a moins de 20,000 âmes ou plus; le bourgmestre est donc en minorité, même dans le collége des petites villes; et comme les échevins, quoique nommés par le roi, doivent toujours être choisis parmi les membres du conseil, l'intérêt municipal ne serait point sacrifié, parce que le seul bourgmestre aurait été pris en dehors. Ce magistrat n'a aucune attribution propre dont l'exercice puisse engager ou compromettre la commune : il est de droit président du conseil communal, mais avec voix consultative, à moins qu'il n'en fasse partie (2). Il préside le bureau des assemblées électorales (24); mais cette fonction accidentelle ne lui procure aucun pouvoir. Il assiste enfin, quand il le juge convenable, aux réunions des administrations des hospices et bureaux de bienfaisance; dans ce cas, et c'est le seul où il touche, sans le concours des échevins, à l'intérêt communal, il préside l'assemblée avec voix délibérative (91).

Quelles sont donc, en dehors de ces prérogatives surtout honorifiques, les attributions propres du bourgmestre? D'après la loi de 1836, elle se réduisent « au cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique, ou d'autres événements imprévus, lorsque, dit l'article 94, le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ». Alors, seulement, le bourgmestre peut, sous la condition d'en référer immédiatement au Conseil, faire des règlements et ordonnances de police (94), ou requérir directement l'intervention de la garde civique et de l'autorité militaire (105), adresser des sommations à la foule (106).

Ces attributions d'un caractère exceptionnel, bien qu'elles concernent au plus haut point l'ordre public, n'ont pas paru suffisantes au législateur de 1842 pour autoriser le gouvernement à nommer le bourgmestre hors du conseil. Aussi la loi du 30 juin 1842, en lui donnant cette faculté, a-t-elle supprimé une des attributions du collége (90-4°) et, par dérogation au n° 1er de l'article 90, chargé spécialement le bourgmestre de l'exécution des lois et règlements de police; elle ne lui permet, en conséquence, de déléguer cette fonction à l'un des échevins que sous sa responsabilité, et place sous ses ordres, pour l'aider à la remplir, les commissaires de police (127). Le bourgmestre

présente l'un des trois candidats formant la liste sur laquelle le roi nomme ces commissaires; il peut les suspendre pour quinze jours (123) et désigner, sous l'approbation du roi, celui d'entre eux auquel seront subordonnés les autres.

Telles sont les innovations touchant des intérêts d'un ordre général, qui ont conduit à donner au gouvernement plus de latitude dans le choix du bourgmestre. Ce qu'il importe de retenir, c'est que ce bourgmestre, parfois étranger au conseil municipal, ne peut, par aucune mesure d'exécution même de minime importance, engager la commune sans le concours et la participation d'un membre au moins du conseil; car si, par suite de l'absence d'un des échevins, il y a partage, le collège remet l'affaire à une autre séance, à moins qu'il ne préfère appeler un conseiller communal dans l'ordre du tableau. La voix du président n'est prépondérante que si la majorité du collége, avant la discussion, en a reconnu l'urgence (89).

Peut-être des raisons analogues rendent-elles compte de la disposition de la loi hollandaise du 27 juin 1851 qui, par une anomalie unique en Europe et peu conforme aux traditions historiques du pays, a, sans contre-poids, abandonné la nomination du bourgmestre à la discrétion du gouvernement. C'est un point sur lequel pourrait aisément nous éclairer notre éminent correspondant M. Godefroy, qui a bien voulu l'année dernière nous transmettre spontanément des renseignements si précieux sur la question pendante du contentieux administratif aux Pays-Bas.

Ce qu'il faut retenir aussi, c'est qu'en Belgique le bourgmestre, même choisi hors du conseil, n'est pas absolument dans la main du gouvernement, qu'il ne peut être nommé dans ces conditions que sur l'avis conforme de la députation permanente du conseil provincial (1) et, par voie de conséquence, qu'un bourgmestre même nommé dans le sein du conseil pour six ans, perd cette qualité si, dans l'intervalle, il cesse d'en faire partie.

ITALIE.

La législation italienne n'a pas laissé au gouvernement, pour la nomination du maire, la même latitude que la législation belge; le syndic doit toujours être choisi dans le sein du conseil municipal (98) et, de plus, les assesseurs, au lieu d'être nommés par le roi, comme les échevins en Belgique, sont élus par le conseil parmi ses membres. M. Tommy-Martin a reconnu que ce système ne provoquait en Italie ni conflits ni réclamations. Il est toujours difficile de se prononcer d'une manière absolue sur le fonctionnement d'une institution administrative à l'étranger, dans des conditions pratiques que le ministre de

l'intérieur du pays se croit peut-être seul capable d'apprécier en pleine connaissance de cause. Mais ce que l'on peut avancer, c'est que l'Italie ne saurait renoncer à son mode de nomination des maires, bon ou mauvais, sans modifier en même temps d'une manière profonde l'économie de sa législation communale. Ceci résulte clairement, d'après les textes, d'un rapprochement entre la constitution de la commune et celle de la province.

Les conditions auxquelles est surbordonnée la nomination du premier magistrat, préfet ou syndic, forment, en effet, la seule différence saillante dans l'organisation des autorités provinciale et communale, réglées par la même loi du 21 mars 1865. L'administration de la province (titre III) est calquée sur celle de la commune (titre II); un titre complémentaire (titre IV) réunit les dispositions applicables à l'une et à l'autre. Au chef-lieu de la province il y a un préfet, un conseil provincial élu, une députation permanente de ce conseil; au chef-lieu de la commune, un syndic ou maire, un conseil communal et une junte municipale formée d'adjoints ou assesseurs. Le syndic, ainsi que le préfet, exerce à la fois deux ordres de fonctions relatives soit à l'administration générale, soit à l'administration locale. La junte municipale est élue dans son sein par le conseil (91), comme la députation provinciale (179), et renouvelable par moitié chaque année (91 et 187); les membres sortants sont rééligibles des deux parts. Enfin, dans les villes de plus de 30,000 âmes, la junte comprend autant de membres que la députation, six, huit ou dix titulaires et deux ou quatre suppléants, suivant la population (91 et 179); le nombre toutefois, dans les petites communes, peut descendre à deux assesseurs et deux suppléants.

Jusque-là l'analogie est frappante; mais le syndic doit être membre du conseil, tandis que le préfet est nommé sans condition. La raison de cette différence unique d'organisation se trouve aisément dans le partage des attributions administratives entre ces différentes autorités. C'est qu'en effet le syndic italien, à l'inverse du bourgmestre belge, a la plénitude du pouvoir exécutif dans la commune, tandis que le préfet, comme le gouverneur, n'a que la présidence de la députation investie de ce pouvoir. L'analogie que présentait la législation belge entre la compétence du collége des échevins et celle de la députation provinciale, composée cependant d'une manière différente, a passé tout entière, en vertu de la nouvelle législation italienne, dans les détails d'organisation. Pour les attributions, au contraire, la loi du 21 mars 1865, en appliquant le système belge d'un directoire exécutif à l'administration de la province, s'est rapprochée, dans celle de la commune, du système français ou mieux du système mixte que l'As-

semblée nationale, plus encore que la commission de décentralisation, a fait prévaloir lors de la discussion du titre VI de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, en réduisant dans la plupart des cas la commission départementale à une simple mission de surveillance.

Ainsi les lois italienne et belge présentent des divergences, mais elles en donnent la raison; il n'est pas nécessaire, pour s'en rendre compte, de rapprocher les deux législations, il suffit de comparer la loi italienne du 21 mars 1865 à elle-même, puisqu'elle nous offre dans la constitution de la province une copie exacte du modèle emprunté à la Belgique et dont elle ne s'est écartée que dans celle de la commune. Un examen de détail fera, mieux que toutes les considérations abstraites, ressortir la justesse de cette observation.

Dans le domaine de l'administration locale le syndic, comme le préfet, a beaucoup d'attributions de pure forme; le syndic et le préfet convoquent et président en effet, l'un la junte municipale (102-2°), l'autre la députation provinciale (181-182), adressent les avis de convocation pour le conseil (102-1° et 165), représentent en justice la commune (102-9°) ou la province (181-1°), assistent aux adjudications (102-12° et 181-5°) et signent les actes concernant leurs intérêts (102-4° et 181-3°); encore le préfet ne peut-il signer les mandats qu'avec le concours d'un autre membre de la députation provinciale.

Mais l'article 102 relatif aux attributions du syndic, comme chef de l'administration communale, stipule en outre qu'il préside le conseil municipal (1°), prépare l'ordre du jour des séances du conseil et de la junte (3°), distribue entre les membres de la junte les affaires à mettre en délibération et veille à leur bonne expédition (2°). Le préfet ne préside pas le conseil provincial; il a seulement le droit d'assister aux séances sans voix délibérative (164), et la députation provinciale établit elle-même l'ordre de ses travaux par un règlement intérieur (186).

Le préfet se borne à *surveiller* les bureaux et les employés de la province (181-4°), tandis que le syndic *dirige* les bureaux et les services (102-10°), peut suspendre tous les employés salariés de la commune (102-11°), *exécute* les décisions du conseil ou de la junte relatives soit au budget, soit à d'autres objets (102-4°), pourvoit à l'observation des règlements (102-6°), *passe* les contrats approuvés par le conseil ou par la junte (102-5°), fait les actes conservatoires des droits de la commune (102-11°), procède aux opérations de recensement (102-7°), que la loi italienne classe parmi les attributions municipales, délivre les certificats de notoriété publique, les actes de l'état civil, les certificats d'indigence et, en général, *dresse* tous autres actes confiés à l'administration communale et non réservés à la junte (102-8°).

Ainsi le syndic a une compétence en quelque sorte indéfinie et in-

nomée pour les objets non prévus, dans lesquels la commune est intéressée, et il reste en principe chargé de l'exécution des décisions prises par les autres autorités municipales sur ceux qui leur sont attribués; il est vraiment administrateur. Le préfet ne partage avec lui cette qualité que sur un point : il poursuit la répression des contraventions aux règlements provinciaux (181-2°).

Si nous comparons maintenant les attributions de la junte municipale avec celles de la députation provinciale, le même contraste apparaîtra, mais en sens inverse; en dehors de certaines décisions administratives qu'elle doit rendre soit en vertu d'une attribution propre (93 et 180), soit, en cas d'urgence (94 et 180-9°), comme représentant le conseil dans l'intervalle de ses sessions (84, 171, 92 et 180-1°), la junte n'est qu'une commission de contrôle, tandis que la députation est une commission exécutive. Leur rôle ne devient identique que dans la part qu'elles prennent à l'instruction des affaires ou au règlement de points secondaires sur des questions résolues en principe : ainsi, l'une et l'autre préparent les budgets des recettes et des dépenses (93-6° et 180-3°), délibèrent sur l'emploi des sommes portées au budget pour les dépenses imprévues et sur les virements de crédits d'un article à l'autre du même chapitre (93-3° et 180-7°), proposent le règlement ou complètent les études préparatoires des affaires à soumettre aux délibérations du conseil (93-7° et 180-10°), enfin, lui rendent compte chaque année de leur gestion (96 et 180-11° et 13°).

Mais, et c'est ici que s'accentuent les différences que j'aurais pu déjà relever sur les points indiqués en dernier lieu (93-7° et 189-10°, 96 et 180-11°), la junte est seulement chargée de *veiller* à la marche régulière des services communaux et à la stricte observation des délibérations du conseil municipal (92), tandis que la députation *pourvoit à l'exécution* de celles du conseil provincial, avec la faculté de *se faire représenter* par un ou plusieurs de ses membres (180-2°), suspend les employés des bureaux et des établissements provinciaux (180-4°), — pouvoir réservé au syndic dans la commune (190-11°), — *passe* les contrats et en détermine les conditions conformément aux délibérations du conseil et fait les actes conservatoires des droits de la province (180-6° et 8°), — nouvelles attributions du syndic (102-5° et 11°), — enfin, réunit chaque année, dans un rapport général, tous les éléments statistiques relatifs à l'administration de la province et le transmet tant au gouvernement qu'au conseil.

Il est impossible de méconnaître le caractère au fond dissemblable, presque opposé, d'institutions établies en apparence sur le même modèle; l'antinomie s'est traduite jusque dans la rédaction et la forme gé-

nérale de la loi. Tandis qu'elle consacre un chapitre spécial au syndic, chapitre distinct de celui qui concerne la junte municipale, c'est par un seul article, intercalé dans le chapitre de la députation provinciale, qu'elle énumère les attributions du préfet en sa qualité de simple président de ce directoire exécutif (181) :

« L'administration de la province, est-il dit en tête du titre qui la concerne, immédiatemeut après l'article qui l'érige en personne morale, se compose d'un conseil provincial et d'une députation provinciale (153). Le préfet, aux termes du paragraphe suivant, y exerce les attributions qui lui sont confiées par les lois. »

On voit combien cet article diffère de celui qui ouvre le chapitre intitulé : « du Syndic ».

« Le syndic est chef de l'administration communale et fonctionnaire du gouvernement (97). »

Ici le dualisme d'attributions est complet; c'est pourquoi les pouvoirs du syndic doivent être invariablement puisés à une double origine.

PRUSSE.

En terminant, je voudrais dire un mot de la commune rurale en Prusse, dont l'organisation, très-différente de celle des villes, a été régularisée par la loi du 13 décembre 1872 sur les cercles, traduite dans notre dernier *Annuaire*. Ce document, le plus nouveau de la législation allemande, apporte une dérogation sérieuse au système que M. Tommy-Martin nous a présenté comme général. Le maire et les échevins sont élus pour six ans (24) par la représentation de la commune (23) et confirmés, non par le président supérieur de la province ou par le président de la régence, mais par le *landrath* ou conseiller provincial, sur le rapport du bailli. Le conseiller provincial est le premier magistrat du cercle dans l'ordre administratif, et le cercle est une circonscription inférieure à notre arrondissement pour la population, 55,000 habitants en moyenne au lieu de 100,000; le bailliage, inférieur également au canton, renferme de 800 à 3,000 âmes au lieu de 12,000; ce sont des corps moraux investis de la personnalité civile.

Le conseiller provincial et le bailli sont, sans doute, des agents du gouvernement, subordonnés à ce titre au pouvoir central; mais ils sont en même temps les administrateurs des affaires communes du cercle et du bailliage, comme présidents de la diète et du comité de cercle, et du comité de bailliage (50, 55 et 76). Ils sont nommés par le roi ou le président supérieur, mais sur la présentation de la diète du cercle (56 et

74), le bailli parmi les habitants du bailliage, le conseiller provincial parmi les propriétaires fonciers et les baillis du cercle. Ce sont donc des magistrats locaux, indépendants, jouissant en outre de garanties offertes à tous les fonctionnaires par la loi sur la discipline du 21 juillet 1852 (35 et 68); on peut les considérer comme des arbitres entre l'intérêt général et l'intérêt local, peu disposés, en cas de conflit, à référer au président de la régence ou à exécuter servilement les instructions supérieures. Il y a lieu de penser qu'entre leurs mains le droit de confirmation est une arme peu maniable pour le gouvernement, peut-être même une pure formalité, et ce qui semble l'indiquer, c'est que la confirmation ne peut être refusée qu'avec l'assentiment du comité (26), qui est la députation permanente élue de la diète du cercle. Le gouvernement en France se croirait-il bien garanti contre les tentatives d'insubordination des communes, si la loi remettait sa défense à une députation du conseil d'arrondissement?

Telle est en Prusse la situation, au moins pour les communes rurales; les localités ont des droits étendus à l'égard du pouvoir central. Les lois les plus récentes développent ces droits au lieu de les restreindre. Ainsi celle qui concerne l'organisation des cercles supprime les autorités royales de police, analogues à nos commissaires de police cantonaux (70), et tranporte leurs attributions aux baillis et aux maires dont les fonctions, qui procèdent en partie de l'élection, sont réservées aux seuls habitants du pays. Ce système de la localisation des fonctions publiques, appliqué d'une manière générale en Prusse, fortifié par les dispositions pénales qui rendent obligatoire l'acceptation de quelques-unes d'entre elles, celles de maire notamment (25), par les conditions de capacité régulièrement exigées, même des candidats à certaines fonctions presque électives (56 et 58), enfin, par l'ensemble des garanties offertes à tous les fonctionnaires pour entretenir leur indépendance en protégeant leur situation, forme l'un des correctifs les plus précieux de la centralisation. Peut-être a-t-il été trop négligé en France, et si l'on me demande quels effets il y produirait à l'avenir, je me bornerai à invoquer l'autorité du duc de Broglie, qui en a développé les avantages avec tant d'insistance dans son livre posthume, qu'il le considérait sans doute comme l'instrument nécessaire de la restauration de nos mœurs politiques.

M. Edmond Bertrand a la parole. Il s'exprime en ces termes :

Les observations qui viennent de vous être présentées par M. Demongeot suffiraient à démontrer combien le procédé qui consiste à rapprocher pour la justification d'une théorie des dispositions emprun-

tées aux législations des diverses nations, sans avoir auparavant déterminé leur valeur et leur signification par une étude attentive de l'ensemble et des détails de l'institution dont elles forment un élément, peut être fécond en erreurs. L'usage et l'importance d'un organe diffèrent avec le mécanisme auquel il est adapté. La description attentive, qui est le préliminaire nécessaire d'une comparaison utile entre les législations, est précisément l'un des buts essentiels auxquels tendent nos efforts communs. C'est pour ne s'en être pas suffisamment souvenu que l'auteur du travail qui nous a été lu à la dernière séance n'a pas tiré de ses recherches tout le parti qu'il en eût pu tirer pour la solution du problème qu'il s'était posé et a rencontré dans certaines législations de l'Orient des sujets de s'étonner bien propres à le mettre plutôt en doute sur la valeur de sa méthode. Je suis convaincu que cette vérité vous apparaîtra dans tout son relief quand je vous aurai montré dans quels termes on voit se poser en Angleterre (*England and Wales*) la question du choix des maires après que l'on a procédé aux déterminations nécessaires dont je vous parle.

Il existe en Angleterre un fonctionnaire local qui porte le titre de *mayor* ou maire, mais quelle est son importance? quelles sont ses attributions ? dans quelle circonscription administrative locale les exerce-t-il ? quelle est l'importance de cette circonscription comparée à celle des autres centres d'administration locale ? quelle influence exerce sa bonne ou sa mauvaise gestion, son état de malaise ou de prospérité sur l'administration générale, sur l'organisme du pays considéré dans son ensemble ? Un exposé rapide et succinct de l'organisation de l'administration locale en Angleterre nous fournira une réponse facile à toutes ces questions ainsi qu'à la question plus spéciale qui les fait naître.

Nous distinguerons en Angleterre cinq centres d'administration différents. Ce n'est pas qu'il n'y en ait davantage ; nous en rencontrerons d'autres chemin faisant, mais ils constituent des types secondaires qui peuvent être sans inconvénient rattachés aux types principaux qu'il importe de mettre en lumière et qui sont : le comté, la paroisse, l'union de paroisses, le district de bureau local, enfin le bourg municipal corporé.

Au *comté* s'administrent les prisons de comté, les maisons de correction, les asiles d'aliénés, les ponts, la police des campagnes. Tels sont les principaux services administrés aux frais et pour le compte commun des habitants de comté (1). Il est pourvu à cette administration et à ces services par des ressources fournies par une taxe dite

(1) Je laisse de côté la poursuite des criminels.

taxe de comté. Cette taxe porte sur le revenu net de la propriété foncière et elle est perçue par les inspecteurs des pauvres additionnellement à la taxe des pauvres. Ce sont les juges de paix du comté qui arrêtent le rôle, qui connaissent des demandes en réduction ou en décharge, qui dressent le budget, nomment le trésorier de comté, délivrent les mandats, reçoivent les comptes et les arrêtent, le tout sans être soumis à aucun contrôle des contribuables. En fait cependant les juges de paix livrent assez souvent la copie des comptes à la publicité.

Les juges de paix prennent ces décisions en cours de sessions trimestrielles (*quarter sessions*), c'est-à-dire au nombre d'au moins deux.

Ce sont encore les juges de paix qui administrent les divers services que nous avons énumérés. Ils ont le pouvoir de diviser le comté en autant de districts qu'il leur convient en vue de l'expédition des affaires. Bien que leur pouvoir légal d'action s'étende à tout le comté ils renferment d'ordinaire cette action dans le cercle du district où ils habitent, sauf bien entendu dans les cas où ils siégent en cours de sessions trimestrielles.

Les juges de paix ont l'initiative et la direction des travaux à faire dans la prison commune et la maison de correction que tout comté doit avoir (1). Ils ne peuvent cependant faire faire des travaux de reconstruction et d'aménagement intérieur ni passer des marchés de fourniture sans l'approbation du secrétaire d'État. Ils veillent à l'observation de la loi de 1865 qui a réglementé la discipline intérieure des prisons.

C'est aux juges de paix qu'il appartient de prendre des mesures concernant l'érection des asiles de comté destinés à recevoir les aliénés indigents. Ces asiles peuvent être établis aux frais communs du comté et du bourg.

Une loi de 1839 a commencé à organiser la police rurale des comtés en autorisant les juges de paix réunis en sessions trimestrielles à s'adresser au secrétaire d'État pour obtenir l'établissement d'une force publique de comté ou district. Les règlements relatifs au traitement, à l'habillement et à la discipline doivent émaner du gouvernement. Les dépenses sont à la charge du comté. En 1856 cette organisation, facultative jusqu'alors, a été rendue obligatoire et les juges de paix ont dû fixer pour tout comté ou partie de comté qui n'était pas pourvu d'une police rurale le nombre de constables nécessaires et la taxe à payer, et faire rapport du tout au secrétaire d'État. Aux termes de la loi de 1856, un certain nombre de contribuables devant supporter cette taxe

(1) En Angleterre toutes les prisons appartiennent à la reine.

pouvait demander et obtenir du gouvernement (*by an order in council*) la constitution d'un district de police séparé du comté pour l'administration de ce service possédant ses constables, son budget particulier. Une loi de 1859 a permis aux juges de paix en session d'*unir* deux ou plusieurs de ces districts avec ou sans modification de leurs limites ou de les fondre dans l'ensemble ou une partie du comté.

Il importe maintenant de rechercher de quelle autorité procèdent ces juges de paix investis d'un pouvoir d'administration si absolu sur le comté.

Ils procèdent en apparence du gouvernement central, mais c'est là une pure apparence. Les juges de paix auxquels doit être confié un pouvoir réel, qu'il s'agit d'amener à l'activité, sont indiqués à la reine par le lord lieutenant du comté. Celui-ci ne peut les prendre hors de la liste des personnes qui ont droit et *qualification* pour être juges de paix de ce comté et qui en portent le titre (1). Ils ne peuvent faire aucun acte administratif ou judiciaire avant d'avoir obtenu de la reine, non pas une *nomination*, mais, la nuance est à retenir, une *commission*. Il faut de plus qu'ils aient prêté serment. Il est vrai qu'à n'observer que ces formes, les juges de paix actifs semblent bien émaner dans une certaine mesure du gouvernement, car la reine peut refuser de délivrer la commission ou le *writ* de *dedimus*, sans lequel ils ne peuvent obtenir audience de la personne qui doit recevoir leur serment. Mais ces cas ne se présentent jamais. Jamais non plus le lord lieutenant qui appartient à la *landed gentry* ne pointe sur la liste un nom autre que celui qui est indiqué par la tradition, les convenances et les usages.

Ajoutons que dans la rigueur de la théorie, il suffit au juge de paix d'avoir 2,500 francs de rente et de résider dans le comté pour pouvoir exercer ses fonctions. En fait, les juges de paix actifs appartiennent la plupart du temps à l'aristocratie foncière, ce qui, il faut se hâter de l'ajouter, ne veut pas dire qu'ils ne puissent aspirer au titre d'hommes de loi. Cependant, même aujourd'hui, il ne serait pas inutile, dans certains comtés, de mettre, comme le fit Édouard III en 1360, « *ascuns sages de la ley avesque le seigneur et les trois ou quatre mult vavetz du countee.* »

Le juge de paix n'exerce pas une fonction (*official place*), il remplit un devoir *honorary* et *civil*. Aussi n'est-il pas payé, et s'il ne possédait pas les pouvoirs du juge en même temps que ceux de l'administrateur, il serait certainement choisi à l'élection. Mais les Anglais, les en blâ-

(1) Il peut y avoir plusieurs centaines de juges de paix non actifs par comté.

merez-vous? n'admettront jamais que la fonction du juge puisse être déférée par le suffrage populaire.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que des juges de paix de comté. Quand nous viendrons aux bourgs corporés, nous rencontrerons d'autres juges de paix qu'il importe de ne pas confondre avec ceux-ci.

Nous avons vu que les juges de paix n'ont pas de par leur institution à rendre compte, soit à leurs administrés, soit au gouvernement central, de la manière dont ils exercent leurs fonctions et usent de leurs pouvoirs. Ce n'est pas à dire que ce pouvoir ne soit soumis qu'au contrôle, très-sérieux d'ailleurs en Angleterre, de l'opinion publique et de la presse. L'abus en peut être poursuivi devant la Cour du Banc de la Reine à l'aide du *writ* de *certiorari*.

La même Cour peut, à l'aide d'un *writ* de *mandamus* leur ordonner au nom de la reine de faire un acte déterminé qui rentre dans leurs fonctions et les contraindre par conséquent à assurer l'administration des divers services du comté.

J'ajoute, avant de quitter l'administration de comté, qu'il y a déjà plus de trente-cinq ans M. Hume avait présenté un bill aux termes duquel le comté devait être administré désormais par un conseil élu par les contribuables. Cette tentative, qui a échoué plus d'une fois en Angleterre, ne paraît pas encore en voie de réussir.

Du *comté*, qui comprend dans ses limites territoriales de vastes étendues et une population nombreuse (1), nous descendons sans rencontrer aucun groupement intermédiaire de services administratifs locaux, à la *paroisse*, qui ne comprend souvent que quelques acres et quelques centaines d'habitants.

A la *paroisse* s'administrent : les services qui relèvent de l'exécution de la loi des pauvres et ceux qui leur ont été adjoints, les chemins publics, la police paroissiale, le service complexe dit des *sewers*, qui comprend un grand nombre de mesures à prendre dans l'intérêt de la salubrité et de l'hygiène publique, l'éclairage, les promenades publiques et les propriétés paroissiales. Il est pourvu aux services intéressant l'exécution de la loi des pauvres par la taxe des pauvres et aux autres services par des taxes spéciales, perçues, comme la plupart des taxes locales additionnellement à la taxe des pauvres. Je donnerai dans un instant, à l'occasion des *Unions de paroisses*, quelques explications sur l'assiette de la taxe des pauvres.

Le rôle, dressé par les inspecteurs des pauvres, est rendu exécutoire par les juges de paix. Mais en pratique l'examen de ces magistrats se borne à la forme.

(1) Je ne parle pas ici des *comtés corporés*. Vide *infra*.

Les juges de paix connaissent en sessions spéciales des demandes en réduction et, en sessions trimestrielles, des demandes en décharge. Ils approuvent le budget de la paroisse. C'est à eux encore que les inspecteurs des pauvres soumettent leurs comptes à la fin de l'année. En pratique, ceux-ci ne manquent jamais de les faire approuver auparavant par l'assemblée des contribuables de la paroisse.

Cette assemblée, qui a reçu le nom de *vestry*, est le véritable administrateur de la paroisse. A l'origine, d'après l'hypothèse la plus justifiée, la paroisse était constituée par le groupe des habitants (*tenants*), qui devaient, sur l'injonction du seigneur, acquitter leurs dîmes entre les mains du desservant par lui désigné d'une des églises élevées sur ses domaines. Ainsi s'expliquent les *intermixtures* si fréquentes des paroisses les unes avec les autres. Il existe en effet aujourd'hui encore un certain nombre de paroisses dont le territoire se compose de parcelles éloignées les unes des autres et isolées par le territoire des paroisses voisines. Il existe même aujourd'hui encore des localités dites *extraparoissiales*, qui ne sont, ainsi que l'indique leur nom, rattachées à aucune paroisse. Les lois de 1857 et 1862 (20 Vict., ch. 19 et 25 à 26 Vict., ch. 30), qui ont complété leur organisation administrative, ne les ont pas, ainsi qu'on l'a écrit, assimilées aux paroisses.

Cet aperçu sur l'origine des paroisses explique également comment Élisabeth, qui a doté l'Angleterre de la loi des pauvres, a été amenée à établir dans la paroisse le siége de l'administration nouvelle qu'elle créait (1). Elle explique aussi comment les affaires de la paroisse devenue centre de l'administration civile ont continué à être gérées par l'assemblée de tous les contribuables réunis aux marguilliers, sous la présidence du curé. Le temps n'est pas bien éloigné où les séances ne pouvaient être valablement tenues que dans une dépendance du lieu saint.

Dans un grand nombre de paroisses, par suite d'entreprises particulières ou de négligence d'une partie des contribuables, s'est introduit l'usage de faire élire par ceux-ci une sorte de commission administrative qui a conservé le nom et les attributions du *vestry*. Dans certaines paroisses le vote est cumulatif, c'est-à-dire que chaque contribuable dispose d'autant de voix qu'il paye de fois une quotité déterminée à la taxe des pauvres. C'est dire quelle prépondérance y est acquise à la fortune foncière. La tradition et la loi ont régularisé ces situations. Il en résulte qu'il existe en Angleterre trois types d'administrateurs de paroisse : l'assemblée générale des contribuables (*open*

(1) Auparavant, depuis les Saxons, c'était au desservant qu'incombait l'assistance des pauvres de la localité. Il y devait consacrer une partie déterminée de la dîme.

vestry), le *select vestry* produit du vote cumulatif, et le *select vestry* élu dans les conditions ordinaires.

Il importe de ne pas oublier que le contribuable dont nous parlons est celui qui supporte la taxe des pauvres, c'est-à-dire une imposition directe foncière. Après quelques hésitations dans la jurisprudence, il a été décidé que la taxe des pauvres ne pouvait être personnelle et mobilière.

Il peut être utile d'indiquer rapidement comment le *vestry* organise les divers services qui s'administrent à la paroisse.

Je ne parlerai pas des services de la loi des pauvres. Le système de l'assistance publique en Angleterre, à supposer qu'il ne vous soit pas connu dans ses détails, ne se laisse pas expliquer en peu de mots et n'intéresse pas le but que nous poursuivons à travers cette revue des institutions locales.

Les voies de communication déclarées d'utilité commune par le *vestry* et classées ensuite par les juges de paix en sessions spéciales prennent le nom de *highways* et tombent à la charge de la paroisse qui les entretient sous le contrôle des juges de paix en sessions spéciales (1).

Le *vestry* doit nommer un *surveyor* chargé d'entretenir le *highway*, de dresser le rôle de la contribution spéciale qui doit pourvoir à cet entretien, de nommer le collecteur de la taxe, etc..., le tout sous la surveillance des juges de paix. Dans les paroisses de plus de 5,000 âmes, le *vestry* nomme une commission de *surveyors* pour remplir ses fonctions.

En ce qui concerne la police :

La paroisse a eu de toute antiquité ses *constables* nommés par les juges de paix, ou plus exactement choisis par eux sur les listes qui doivent être dressées par l'inspecteur des pauvres. Leur fonction est gratuite et obligatoire. La paroisse peut aussi avoir des constables payés.

En ce qui concerne les *sewers* et tous les services administratifs locaux qui intéressent la salubrité publique, service des eaux, des issues, des boues, exécution des lois sanitaires, drainage, etc., le *vestry* a des pouvoirs étendus. Il impose à la paroisse une taxe spéciale pour assurer le fonctionnement de ces services.

Mais il ne faut pas perdre de vue que le *vestry* est une assemblée nombreuse et que le paysan anglais est un paysan. On concevra dès lors facilement la nécessité urgente d'un contrôle attentif exercé sur

(1) J'énonce la règle générale. Certains de ces chemins publics sont entretenus par des particuliers. Cet entretien constitue une des conditions auxquelles ils *tiennent* la terre.

la gestion du *vestry*, surtout dans les paroisses rurales et demi rurales. Ce contrôle existe. Ainsi, sans parler des services d'assistance publique (loi des pauvres) inspectés, réglementés et dirigés d'en haut par une administration centrale, constituée autrefois sous le nom de bureau de la loi des pauvres et fondue aujourd'hui dans le bureau du gouvernement local, l'administration des highways et de la police locale est contrôlée par les juges de paix qui au besoin suppléent à l'inertie de la paroisse ou du *surveyor* ou de l'inspecteur des pauvres, font nommer les employés nécessaires, font exécuter les travaux aux frais de la paroisse, en résumé contraignent la paroisse à pourvoir à ses obligations légales. Le bureau du gouvernement local joue le même rôle en ce qui concerne l'exécution des actes sanitaires et les services qui s'y rattachent. Il autorise les emprunts nécessaires pour les travaux, statue sur les réclamations, approuve les règlements locaux, procède à des enquêtes, et enfin, si la paroisse mise en demeure se refuse à exécuter les travaux nécessaires, les fait exécuter à ses frais et contraint l'inspecteur des pauvres à les payer pour le compte de la paroisse.

Cette organisation ne date que de 1866 et 1868. Le bureau du gouvernement local et ses agents ont une peine infinie à établir avec les paroisses, je parle surtout des paroisses rurales ou demi rurales, des communications que celles-ci se montrent fort peu soucieuses d'assurer. Et de même que les juges de paix, lorsqu'ils s'en préoccupent, ne réussissent guère à leur faire tenir en état leurs voies de communication, de même le bureau local ne parvient point à leur faire éclairer, aérer, nettoyer et assainir leurs rues et leurs maisons; nous aurons occasion de signaler tout à l'heure quels obstacles plus puissants encore que ceux que vous entrevoyez déjà entravent l'action du bureau du gouvernement local.

L'*Union de paroisses* tend à n'être qu'une paroisse agrandie, formée par l'absorption de plusieurs petites paroisses. Mais il ne faudrait pas conclure trop hâtivement à une assimilation complète. Les paroisses comprises dans l'union conservent une part de leur individualité administrative. On a été amené à grouper des paroisses en *Unions*, par l'impossibilité où se trouvaient certaines paroisses pauvres et mal peuplées de supporter les charges de la loi des pauvres alors que des paroisses voisines jouissaient de ressources plus que suffisantes pour y pourvoir. L'union rétablit l'équilibre. L'institution ne date pas de ce siècle. Déjà sous Charles II des paroisses pouvaient être autorisées par charte royale à s'unir. C'est le *Gilbert's act* de 1782 qui a posé en principe la faculté de constituer des unions de paroisses. L'union a produit des résultats qui n'avaient pas constitué l'objectif principal du législateur, mais qui étaient faciles à prévoir. Le premier

a été d'assurer aux paroisses unies une administration plus active, plus intelligente et plus dégagée des préjugés et des intérêts de clocher; le second, de permettre de donner une base uniforme à la perception des taxes locales et de faire cesser les fraudes nombreuses commises par les paroisses.

Comme tout l'édifice des taxes locales repose sur la taxe des pauvres et que l'évaluation du revenu sur lequel doit porter cette taxe est faite à la paroisse par l'inspecteur des pauvres, chaque paroisse portait ce revenu au minimum et usait de subterfuges variés pour diminuer la quotité à payer à la taxe de comté.

Une loi de 1862, complétée en 1864, a permis aux administrateurs de l'*Union* de tirer d'eux-mêmes une commission dite *assessment committee*, qui a pour mission d'établir et de maintenir l'uniformité des évaluations de revenu dans les limites de l'*Union* et a reçu les pouvoirs nécessaires pour y parvenir.

A l'*Union de paroisses* s'administrent la loi des pauvres et quelques autres services. L'Union est gérée par un bureau d'administrateurs, *guardians*, élus à raison d'un au moins par paroisse, par les contribuables paroissiaux et qui nomment leur président. Les juges de paix peuvent s'adjoindre à eux et prennent une part active à leur administration. Dans les grandes paroisses, il peut être établi un bureau de *guardians* et celles dont la population dépasse 20,000 habitants peuvent avoir des *guardians* distincts.

Après le comté et la paroisse ou l'union de paroisses, si nous laissons de côté pour un instant les bourgs municipaux corporés qui ne rentrent pas dans l'organisation normale des administrations locales, nous ne rencontrons plus de centre d'administration locale à proprement parler. Il reste cependant à pourvoir à un certain nombre de services locaux. Ces services sont organisés à part. Ils ont leur district particulier et sont administrés (hors des bourgs) par des commissions particulières. Ces commissions sont élues par les contribuables et nomment leur président; leurs attributions, assez nombreuses aux termes de l'acte de 1858 qui a organisé le gouvernement local, sont : l'enlèvement des boues, le nettoyage et l'arrosage des rues, la construction des rues nouvelles, les alignements, l'éclairage, le pavage, les voies non encore déclarées d'utilité commune (id est *highways*), la police de la circulation des rues et lieux publics (1), etc... Sans cette organisation, il eût été impossible d'administrer les grandes villes et les districts populeux dans un pays qui ne connaît pas ce que nous appelons en France la

(1) Les dispositions du *town police clauses act* de 1847 ont été *incorporated* à l'acte de 1858 à cet effet.

commune. Elle a facilité aussi les dérogations nécessaires au principe absolu de la spécialisation des taxes locales. Elle a rendu possible, par exemple, l'établissement d'une taxe unique pour tous les travaux publics dans le district, etc... Les Anglais, qui n'ont recours à la centralisation administrative que dans les cas d'extrême nécessité, ont compris qu'il était urgent d'organiser un pouvoir qui, dominant tous ces embryons de municipalités, pût surveiller leurs actes, stimuler leur inertie, obtenir la régularité, sinon l'uniformité désirable dans l'administration des intérêts qui leur sont confiés et qui intéressent vivement la fortune et la salubrité publiques. En 1871, a été créé un bureau dit du gouvernement local, qui se compose d'un président nommé par la reine et révocable à sa volonté, du lord président du conseil privé, de tous les principaux secrétaires d'État, du lord du sceau privé et du chancelier de l'Échiquier. Tous les pouvoirs qui appartenaient au bureau de la loi des pauvres, au secrétaire d'État (1) ou au conseil privé (2), lui ont été transférés.

Il n'entre pas dans mon sujet d'insister sur l'action du bureau du gouvernement local sur les services qui relèvent de la loi des pauvres, l'assistance à domicile ou dans les *workhouses*, les écoles de *workhouse* et de district, les asiles pour aliénés, indigents, etc...

En ce qui concerne les services sanitaires, ses pouvoirs sont nettement déterminés dans un passage du premier rapport présenté en son nom en 1871 et que je vous demande la permission de citer : « L'autorité locale est chargée d'*exécuter* le travail d'amélioration locale; l'autorité centrale intervient pour lui donner, avec ou sans l'assentiment du Parlement, suivant les cas, les pouvoirs nécessaires. L'autorité centrale autorise les emprunts après enquête; détermine les limites des districts constitués en première instance par l'adhésion des contribuables, en ayant égard à la population; prononce sur les réclamations contre les charges imposées pour amélioration locale; *décide les questions relatives à la validité des adoptions de l'acte du gouvernement local;* approuve les règlements, etc., etc....; fait des enquêtes lorsque l'autorité locale lui est dénoncée comme ne remplissant pas les devoirs qui lui incombent aux termes des actes concernant le *Local improvement* (3) et des actes sanitaires qui se sont succédé de 1865 à 1870

(1) En matière de l'enregistrement des actes de l'état civil, santé publique, gouvernement local (acte de 1858), drainage, etc... bains et washhouses, travaux publics, habitations ouvrières, taxes locales.

(2) Mesures préventives contre les épidémies, vaccine.

(3) Cette expression comprend un certain nombre de services se référant à des travaux d'utilité commune dans un petit nombre de localités soumises à un régime spécial.

(*sanitary and sewage utilisation acts*); fixe à l'autorité locale en défaut un temps déterminé pour exécuter le travail s'il s'agit d'un travail rentrant dans les prescriptions des actes sanitaires, et, faute par elle de l'avoir exécuté dans le délai, le fait exécuter elle-même aux frais du district (1).

Vous avez remarqué qu'au nombre des pouvoirs du bureau se trouve celui de décider les questions relatives à la validité des adoptions de l'acte de 1858 concernant le gouvernement local. Une explication nécessaire déterminera encore sur ce point la valeur réelle de l'organisation dont je viens d'esquisser les traits généraux ainsi que la portée de l'action du bureau du gouvernement local et de la loi qui institue les commissions locales. Il existe dans la législation anglaise, particulièrement dans la partie de cette législation qui se réfère aux institutions locales, un certain nombre de lois qui sont d'application facultative. Elles ne peuvent être appliquées dans une localité déterminée qu'après adoption par les contribuables ou leurs représentants. L'acte de 1858, dont nous avons indiqué plus haut la portée, est du nombre de ces lois. Hors des bourgs, il doit être adopté par la majorité des deux tiers des contribuables du district (2) convoqués un mois à l'avance (3). Je m'abstiens de produire ici des réflexions que chacun de vous peut faire. J'ai hâte d'arriver au terme de notre voyage à travers les institutions locales de l'Angleterre à la recherche d'un maire. Aussi je ne mentionne que pour mémoire, quoiqu'en d'autres circonstances il ne serait pas sans intérêt de les étudier, les districts spéciaux de *highways* que les juges de paix ont pouvoir de constituer et d'organiser et les districts spéciaux de police qui peuvent être constitués soit sur la demande des contribuables, soit d'office par les juges de paix.

Je ne fais que mentionner également l'institution anglaise des *trustees* qui incarne un service administratif déterminé dans un individu pour un lieu déterminé et qui perd chaque jour de son importance à mesure que l'organisation de l'administration locale se perfectionne.

Nous avons vu tous les services de cette administration pourvus successivement d'une façon ou d'une autre. A quels besoins répond

(1) Le bureau du gouvernement local ne peut cependant imposer le district à cet effet, mais il peut donner ordre de payer la dépense à l'inspecteur des pauvres ou à tout autre officier local ayant pouvoir de lever les taxes.

(2) Si la localité ne fait pas encore partie d'un district déterminé, elle demande au bureau du gouvernement local de lui fixer des limites et de la constituer en district.

(3) Je ne parle que des districts dont je viens d'entretenir la Société et laisse de côté, pour ne pas compliquer inutilement l'exposé, les juridictions de commissions d'amélioration (*improvement*), peu nombreuses et peu importantes.

donc le dernier centre d'administration locale qu'il nous reste à examiner et qui porte le nom de *bourg municipal corporé?*

Supposez que ce bourg soit un comté, vous comprendrez quelle est la nature de son administration.

La supposition même s'est réalisée pour dix-sept bourgs environ qui sont des *comtés corporés*. En quoi se distinguent-ils des autres bourgs au point de vue des services locaux à administrer? En rien. Les seules différences qui les séparent de ces derniers sont le privilége d'avoir un shérif et le privilége d'avoir une milice propre (1).

Le bourg municipal corporé peut donc être considéré comme (en thèse générale) abstrait du comté. C'est un individu dans le comté. Sa présence au milieu des institutions locales de l'Angleterre ne trouve d'explication que dans l'histoire. Aucune vue générale n'a présidé à la répartition des bourgs municipaux corporés sur le sol anglais. Ils existent en vertu de chartes royales. Lors de la réforme des corporations en 1835, il existait 178 bourgs municipaux corporés qui avaient obtenu des chartes, moyennant finance ou services rendus, de la cupidité, de la reconnaissance ou du caprice des rois, ou qui avaient prescrit leur titre par je ne sais quel procédé. La reine a *incorporé* depuis cette époque un certain nombre de grandes villes manufacturières, trente selon M. Gneist. Ces bourgs s'élèvent donc aujourd'hui, en Angleterre, au nombre maximum de 208. Tous ne sont pas de grands centres de population. Il y en a peut-être une cinquantaine qui ne comprennent pas 3,000 habitants, et un grand nombre des autres n'atteint pas l'importance de nos chef-lieux d'arrondissement ordinaires. Le bourg n'est pas non plus nécessairement une ville. Une certaine étendue de campagne peut être comprise dans ses limites. Ce serait sortir de mon sujet que de vous montrer comment de l'institution des ghildes saxonnes est dérivée celle des corporations composées de personnes nominativement désignées dans les chartes royales qui jusqu'en 1835 possédèrent, à titre privé par elles ou les successeurs qu'elles se choisirent, le droit d'administrer le bourg. Ce n'est qu'en 1835 que le bourg devint, à proprement parler, un centre d'administration publique locale.

Il ne faudrait pas abuser de la comparaison que j'ai faite il y a un instant entre le bourg municipal corporé et le comté. L'administration du bourg comprend, outre la prison du bourg, l'asile d'aliénés et la police, la gestion des propriétés du bourg et quelques autres services peu importants. Mais ce qu'il faut retenir, c'est que le bourg ne peut être assimilé à notre commune. Les services administratifs locaux n'y

(1) Encore ne reste-t-il guère aujourd'hui de ces privilèges que *nominis umbra*.

sont véritablement centralisés que lorsqu'il ne comprend qu'une seule paroisse et qu'il a adopté l'acte de 1858 sur le gouvernement local.

L'administrateur du bourg est le conseil municipal élu par les contribuables qui occupent depuis trois ans une maison, boutique, etc., dans le bourg, y résident depuis trois ans, n'ont pas été à la charge d'une paroisse dans les douze mois précédant l'élection, ont acquitté leurs impositions à la taxe des pauvres et à la taxe de bourg et sont inscrits sur les listes électorales dressées par le clerc de ville, sous le contrôle du maire et du conseil de ville et des *assesseurs*. Pour être éligible, il faut de plus payer une quotité déterminée à la taxe des pauvres, qui varie suivant l'importance des bourgs, mais qui est toujours supérieure à celle que doit payer l'électeur.

Le conseil de ville choisit dans son sein chaque année des comités généraux ou spéciaux, dont les actes doivent être soumis à l'approbation du conseil qui se réunit trimestriellement, plus souvent s'il est nécessaire (1). Le plus important de ces comités est le *watch committee* qui s'occupe de l'administration de la police du bourg, nomination des constables, réglementation de leur service, traitement des dépenses, etc. Le *watch committee* adresse directement son rapport trimestriel au secrétaire d'État; il lui transmet aussi copie des règlements qu'il établit. Ces règlements, comme toutes les *bye-laws* que le conseil de ville a le droit de faire, peuvent être annulés par la reine en conseil. Je n'ai pas au reste à insister sur le fonctionnement du conseil de ville et à entrer dans le détail de ses attributions. Je me borne à indiquer que les bourgs peuvent demander et obtenir des *quarter sessions* spéciales, et qu'alors c'est au juge de paix qu'appartiennent certaines attributions administratives que l'on confond en Angleterre avec l'administration de la justice. Je constate enfin que le bourg peut obtenir d'administrer certains des services qui lui incombent, en commun et à frais communs avec le comté.

Il est pourvu aux services du bourg avec les revenus des biens du bourg. Si ces revenus sont insuffisants, et dans ce cas seulement, une taxe dite *taxe de bourg* est levée sur les contribuables pour combler le déficit. En fait, dans un assez grand nombre de bourgs, le produit des revenus des biens locaux constitue la plus grande partie du revenu des bourgs.

C'est le conseil municipal qui vote et effectue les dépenses. Le trésorier du bourg est nommé par lui et paye sur ses mandats ou sur ceux du juge de paix.

(1) Il peut se réunir toutes les fois qu'il lui convient sur convocation signée du maire ou à son refus de cinq membres du conseil.

Les comptes sont rendus devant deux *auditeurs*, élus annuellement par les contribuables, et qui doivent remplir les mêmes conditions d'éligibilité que les conseillers de ville (1).

Le conseil de ville est-il absolument indépendant dans son action et n'est-il soumis à aucun contrôle? Au premier abord on n'en voit pas d'organisé. En Angleterre, on n'a jamais songé à donner à une autorité administrative ou au gouvernement le droit de suspendre ou dissoudre ces conseils. Il y a à cela mille raisons qui n'échappent à personne. Mais ce n'est pas à dire que le conseil de ville puisse à son gre soit négliger de remplir ses devoirs, soit dépasser la limite de ses attributions, sans avoir de compte à rendre à personne. La grande *Cour du Banc de la Reine*, saisie par une réclamation, peut le rappeler, au nom de la reine, à l'accomplissement de ses devoirs et au respect du droit à l'aide du *writ* de *mandamus* ou d'un *writ* dit *en nature de quo warranto*. Par le *mandamus*, elle lui ordonne d'accomplir un acte spécifié, qui rentre dans ses attributions. Par le *writ en nature* de *quo warranto* (2) (qui ne peut être délivré contre un corps corporé qu'à la demande de l'attorney general), elle met fin, à l'aide de détours de procédure dans le détail desquels je n'ai pas à entrer, aux abus de pouvoir du conseil de ville.

Ajoutons, pour être complet, que les décisions du conseil de ville sur certains sujets ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité centrale. Telles sont celles qui concernent la vente ou le bail à long terme des immeubles du bourg et les hypothèques à consentir sur ces immeubles ainsi que celles qui fixent le tarif des droits à percevoir par certains officiers du bourg.

A la tête de l'administration du bourg nous rencontrons avec le conseil de ville les *aldermen* et le maire. L'alderman n'est autre chose en réalité qu'un conseiller ayant droit de préséance sur les autres, restant plus longtemps en fonction et jouissant du privilége de quelques charges honorifiques insignifiantes. Avant 1835, il existait des aldermen dans la corporation. Lors de la réforme on proposa de les supprimer, et la Chambre des communes adhéra à cette proposition. Mais la Chambre des lords, jalouse de conserver au moins ce vestige du passé, demanda leur maintien. Une transaction intervint. Les aldermen existant à cette époque ne furent pas déclarés seuls éligibles et les aldermen futurs durent être élus pour six ans au lieu d'exercer leurs fonctions à vie. Ainsi s'explique l'existence actuelle de l'institution

(1) Il est élu de même deux assesseurs pour la révision des listes électorales du bourg,

(2) Déduit par la pratique de l'ancien writ de *quo warranto* qui servait autrefois aux rois pour enlever aux corporations leurs franchises.

des *aldermen* que quelques écrivains français ont voulu bien à tort considérer comme constituant à côté du conseil de ville le pouvoir exécutif municipal.

Le maire, auquel nous arrivons enfin, est choisi annuellement par le conseil de ville parmi les *aldermen* et les conseillers. Il a la présidence du conseil de ville. Il préside les élections municipales. Il est le représentant d'honneur du bourg. Enfin, dans les bourgs possédant des *quarter sessions*, il peut en sa qualité de juge de paix *ex officio* ouvrir la session pour le juge de paix empêché, mais à charge de l'ajourner aussitôt. J'ajoute que la fonction de maire est gratuite et obligatoire, et que le conseiller choisi par ses collégues ne peut se dérober à cet honneur qu'en payant une amende de 2,500 francs à laquelle il doit être condamné par le conseil de ville (1).

Vous voyez comment, après qu'il a été procédé aux déterminations nécessaires dont je vous parlais en commençant ces observations trop longues, mais qu'il était utile de produire complètes devant vous, se limite l'importance du maire en Angleterre, soit dans l'administration locale à la tête de laquelle il figure, soit dans l'administration générale du pays. Il est inutile de faire ressortir devant vous des conséquences qui n'ont pas échappé à votre attention. Si la question de la nomination des maires pouvait se poser en Angleterre, nous ne retrouverions parmi les éléments de sa discussion aucune des données spéciales qui doivent entrer dans la position du problème à résoudre en France. Que serait-ce donc si nous examinions dans chacun des deux pays les données générales, la constitution, les mœurs, l'esprit public, l'ensemble de traditions, d'aspirations, de sentiments, en fonction desquelles ces données spéciales sont déterminées?

M. Tommy Martin demande à répondre aux observations précédentes :

Je ne crois pas, dit-il, avoir mérité les critiques qui viennent de m'être adressées, en négligeant d'entrer dans le détail des attributions des maires. MM. Demongeot et Bertrand ont réussi à montrer, en parlant, l'un de la Belgique et l'autre de l'Angleterre, qu'il pouvait être intéressant d'étudier l'organisation municipale des différents pays de l'Europe; mais ils ont passé à côté de mon sujet. Je maintiens que le mode de nomination des maires varie dans les divers États de l'Eu-

(1) La fonction de conseiller de ville ou d'*alderman* est également obligatoire sous peine de 1,250 francs d'amende.

rope, non pas en raison de leurs attributions très-diverses et plus ou moins multiples, mais parce que ces attributions ont nécessairement un double caractère, et qu'il est assez difficile d'imaginer un mode rationnel de nomination. Partout en Europe, sauf peut-être en Portugal, le maire est à la fois officier municipal et fonctionnaire public. Il faut donc, dans sa nomination, faire la part de l'État et celle de la commune. Si restreintes qu'on suppose ses attributions municipales, encore faut-il que les intéressés soient consultés sur le choix de leur mandataire, et si peu étendu que pourra être son rôle administratif, le gouvernement ne doit pas être exposé à employer des agents qui méconnaissent son autorité. Le problème de la nomination du maire est donc posé dans les mêmes termes chez tous les peuples de l'Europe, quelle que soit la variété de ses attributions municipales ou gouvernementales.

M. Demongeot s'est efforcé de démontrer que si la loi belge actuelle (1) donnait la plus large part à l'influence gouvernementale dans la nomination des bourgmestres, c'est que les attributions municipales de ce magistrat étaient aujourd'hui à peu près nulles. C'est là une erreur en fait comme en droit. La présidence de tous les corps municipaux étant réservée par la loi au bourgmestre, il dirige les délibérations, et si l'on s'en tient à cette attribution capitale, on remarquera qu'elle suffit à lui assurer la haute main dans les affaires municipales. Quiconque connaît la Belgique sait que lorsque des troubles viennent à éclater dans une commune belge, le bourgmestre devient immédiatement l'arbitre entre les habitants et le pouvoir royal. Il obéit à ce dernier, mais en protégeant ses concitoyens, et au besoin en se faisant l'interprète de leurs réclamations auprès du pouvoir. C'est pour rendre au bourgmestre la popularité qu'il avait perdue sous l'empire de la loi de 1842 que la loi actuelle exige qu'il soit choisi au sein du conseil municipal, ou que tout au moins il ne soit nommé que sur l'avis conforme de la députation permanente. Une autre critique de M. Demongeot n'est pas mieux fondée que la précédente. A son avis le système de l'élection du maire avec confirmation par l'autorité supérieure, que j'ai appelé le système allemand, aurait reçu la plus sérieuse atteinte depuis la promulgation de la nouvelle loi prussienne du 13 décembre 1872 sur l'organisation des cercles. On avait en effet proposé, dans la discussion, de l'abandonner comme attentatoire aux droits de la commune. Mais il suffira de se reporter à l'article 26 de cette loi (voir *Annuaire de la législation étrangère*, 2e année, 1873, page 288)

(1) Elle est du 1er mars 1848, et non du 12 mai comme on l'a imprimé par erreur au Bulletin de janvier 1874, p. 29.

pour se convaincre que l'ancien système allemand est demeuré intact dans la législation prussienne. Il est vrai que le préposé de la commune reçoit sa confirmation d'une autorité intermédiaire, le conseiller provincial, qui est à la nomination du roi (art. 74) sous la réserve d'un droit de présentation exercé par la diète du cercle. C'est une nouvelle procédure dans l'organisation administrative de la Prusse; mai si l'on observe que le conseiller provincial peut être révoqué par l'autorité qui l'a nommé, on estimera qu'il n'a été apporté aucun changement dans les principes.

M. Oulif confirme les observations de M. T. Martin en ce qui concerne l'influence souvent prépondérante dont jouit le bourgmestre, surtout dans les petites communes.

M. Aucoc a la parole pour présenter une observation sur la discussion qui vient d'avoir lieu. Il s'exprime ainsi :

Il n'est peut-être pas inutile qu'un membre du bureau termine la discussion si intéressante qui vient d'avoir lieu par quelques observations générales sur le caractère qu'il importe de donner aux travaux de la Société. Pour que les études de législation comparée soient véritablement profitables, il est nécessaire, on vient d'en avoir la preuve, que les législations étrangères qu'on veut rapprocher de la législation française soient examinées dans toutes leurs parties : la portée d'une disposition est toute différente suivant qu'on la considère isolément ou qu'on tient compte de la place qu'elle occupe dans un ensemble. D'un autre côté, il ne suffit pas de connaître le texte des lois étrangères et les motifs qui les ont fait adopter; il faut, autant que possible, s'appliquer à savoir comment ces lois sont pratiquées, quels effets elles ont produits. Sans doute les recherches sur ce dernier point peuvent être quelquefois difficiles, mais l'organisation de la Société et ses relations à l'étranger nous offrent des ressources dont il faut tirer parti pour justifier complétement le titre d'établissement d'utilité publique qui vient d'être donné à notre œuvre.

Personne ne demandant plus la parole, la discussion est close.

M. René Millet, *attaché au ministère de l'agriculture et du commerce*, a la parole pour donner communication d'une étude sur l'hypothèque maritime.

Notre marine marchande n'est pas morte, mais elle souffre, et la preuve, c'est l'intérêt qu'on lui témoigne. Il suffit de rappeler les enquêtes de 1865 et 1870, les projets de loi élaborés coup sur coup, les

surtaxes supprimées, puis rétablies, puis supprimées de nouveau. Encore aujourd'hui, l'enquête se poursuit dans le sein d'une commission qui n'a point achevé ses travaux.

Il était tout naturel de franchir la frontière et d'étudier les institutions maritimes des pays voisins. Cette utile comparaison peut nous faire toucher du doigt une vérité : c'est que les dons de la nature ne sont pas tous pour un peuple; il y a encore la manière de s'en servir. Quel sol riche que celui de l'Espagne! Quels ports! Quels hommes pour supporter la fatigue et affronter les périls de la mer! Quelle abondance de fret dans ces mines de houille et de fer encore mal exploitées! Cependant toutes ces richesses restent enfouies. Il manque aux Espagnols l'emploi intelligent du capital. Au contraire, voyez l'Allemagne : elle n'est point richement dotée; ses côtes sont peu développées. Il faut aller chercher le fret jusqu'au cœur du pays. Cependant tel est l'effet des bonnes institutions que l'Allemagne est aujourd'hui une puissance maritime de premier ordre.

Il ne suffit donc pas d'avoir du fret et des matelots. On ne peut rien faire sans le crédit qui met tout en œuvre, et le crédit lui-même doit être placé sous la sauvegarde de la loi; il faut organiser des garanties qui inspirent la confiance et qui deviennent un attrait pour les capitaux. Qu'on réfléchisse à ce mot de garantie qui est le fondement même du crédit commercial. Une garantie peut-elle être solide sans le contrôle de la puissance publique?

Or, la marine française a surtout besoin de crédit. L'argent lui manque. Les capitalistes n'ont pas de penchant vers la mer; même dans les ports les placements maritimes inspirent peu de confiance. Nos commerçants ne sont pas à l'aise dans le droit maritime. Dernièrement, une grande compagnie qui a sous voiles une valeur d'environ 6 millions, demandait à emprunter 2 millions. Elle trouvait des prêteurs, on allait conclure. L'affaire a manqué parce que la loi française ne permet pas d'asseoir la garantie. Comment font donc les Anglais, les Allemands et les Américains pour attirer les capitaux dans leurs ports et dans leurs chantiers (1)?

Quand un armateur anglais a besoin d'argent, il en trouve d'abord sur sa signature. Avant tout on prête à la personne, à la bonne réputation. C'est la principale source du crédit commercial. On voit que dans tout pays les signatures sont cotées. Les banquiers mesurent la surface d'un commerçant et ils expriment par des chiffres le degré de

(1) Les renseignements qui suivent ont été recueillis en partie par les soins du ministère du commerce. De plus, le secrétaire général de ce département nous a autorisé à les compléter en posant nous-même quelques questions, soit aux consuls étrangers, soit aux chambres de commerce des pays voisins.

confiance qu'on peut lui accorder. De même un armateur est *bon* jusqu'à concurrence de telle ou telle somme. Ici comme ailleurs, le crédit personnel a toujours un rôle prépondérant et doit le conserver malgré toutes les garanties accessoires. L'Angleterre a poussé très-loin les combinaisons fiduciaires, et elle construit à elle seule plus de navires que toute l'Europe. Cependant « les banquiers anglais qui font des avances aux négociants engagés dans les affaires maritimes, considèrent surtout leurs ressoures et leur caractère (1) ». L'Angleterre a si bien compris l'importance du crédit personnel, qu'elle n'apporte aucune restriction à la responsabilité de l'armateur. Elle n'a point admis cette fameuse distinction de la *fortune de mer*, qui permet à nos armateurs de se libérer par l'abandon du navire et du fret, quand ils sont engagés par le fait du capitaine. L'armateur anglais accepte toutes les conséquences du mandat tacite, et son crédit n'en est que plus solide.

Mais le crédit personnel a des limites naturelles. Il suit les variations de toute fortune particulière. Il suffit qu'un négociant paraisse avoir besoin d'argent pour qu'il n'en trouve plus. C'est le moment d'appeler à l'aide les garanties accessoires. Tel qui refuse à la personne prêterait à la chose, si la chose avait une valeur durable, et lui offrait des sûretés suffisantes. Voilà pourquoi, dans la plupart des pays, à côté du crédit personnel, on a organisé le crédit réel. Dans la marine, on a inventé des combinaisons qui permettent d'affecter le navire à la sûreté de la dette.

La plus ancienne de ces combinaisons, et la plus primitive, c'est le prêt à la grosse. Le prêteur donne son argent pour un voyage déterminé, pour une opération à courte échéance. En cas de sinistre, il perd tout, intérêt et capital. En cas de salut, il est remboursé de tout, et touche un fort intérêt, 30 ou 40 p. 100. Pourtant, si le prêteur court les chances de la mer, une fois que le navire est au port, il est beaucoup mieux traité que les autres créanciers. Il a un privilége sur le navire, sur les agrès, et presque toujours sur la cargaison. Il n'a donc point à subir les chances terrestres qui peuvent compromettre la fortune de son débiteur. Une seule cause d'éviction subsiste : c'est la rivalité d'un autre prêteur à la grosse qui aurait fait des avances au même navire pendant le même voyage. Le dernier passe avant les autres, parce qu'il a conservé le gage commun.

Tel est à peu près le prêt à la grosse dans tous les pays. Tel il existait autrefois à Athènes et à Rome, car les anciens l'ont pratiqué(2).

(1) Lettre du président de la chambre de commerce de Glasgow.

(2) A Rome, il s'appelle *nauticum fœnus, trajectitiæ pecuniæ*. Pour la Grèce, voir l'étude de M. R. Dareste : *Du prêt à la grosse chez les Athéniens*.

L'ordre de préférence et la question des risques sont réglés de même en Angleterre, en Amérique, en Allemagne, en Danemark, en Russie, en Hollande et dans la Grèce moderne. C'est une ressource extrême qu'on tâche d'éviter, mais dont on ne peut se passer tout à fait. L'armateur ou le capitaine savent bien que le bénéfice d'un voyage est à peu près perdu quand on grève le navire et la marchandise d'un emprunt si onéreux. Mais cela vaut encore mieux que de laisser périr l'un et l'autre. Peut-être aussi le caractère aventureux du prêt est-il un attrait pour certain spéculateurs. L'usage du prêt à la grosse est très-répandu aux États-Unis. Les résultats sont favorables au commerce maritime. C'est une institution qui semble à peu près indispensable (1). Dans le projet de Code où se trouve consignée toute la jurisprudence de la Confédération, on dit (art. 1674) : « Le propriétaire d'un navire peut l'hypothéquer, pour prêt à la grosse, pour toute cause légale, en tout temps, et en tout lieu. » C'est presque toujours le capitaine qui emprunte à la grosse. Ses pouvoirs sont réglés minutieusement par la loi des États-Unis. Les dispositions qui concernent le droit du prêteur ne sont pas moins remarquables : Art. 1682-83. « Un prêt à la grosse devient exigible aussitôt après la cessation du risque, bien qu'un terme de payement ait été stipulé dans le contrat. — Le prêt à la grosse est un gage indépendant de possession, et il se perd *si l'on omet d'exécuter le contrat dans un délai raisonnable* (2). »

Toutefois, le prêt à la grosse offre une garantie médiocre, et la plupart des nations s'en servent avec répugnance. Par sa nature même, il ne peut aider qu'une opération restreinte. Ce n'est pas avec la grosse aventure qu'on peut mettre en mouvement de grandes machines industrielles. Le prêt à la grosse est plutôt un risque commercial qu'une opération de crédit. Pour attirer les capitaux, il faut deux conditions réunies : le profit et la sécurité. Quand la sécurité augmente, le profit diminue. Mais le crédit ne saurait se passer ni de l'un ni de l'autre. Or, dans ce prêt à la grosse, si les profits sont considérables, la sécurité est presque nulle. De plus, si vous donnez de très-gros intérêts, votre crédit n'est pas solide. Pour qu'il dure, il faut que l'in-

(1) Communication de M. le consul général de France à New-York, d'après les renseignements fournis per MM. Coudert frères, avocats dans cette ville.

(2) Le projet de Code auquel on emprunte ces citations a été dressé, dans l'État de New-York, par trois avocats chargés spécialement de ce travail, en vertu d'un acte de la législature en date du 6 avril 1857. Ils ont déposé leur rapport le 13 février 1865. Le travail de la commission n'a pas été encore sanctionné par une loi, parce que tout projet de Code rencontre en Amérique une opposition très-vive. Un exemplaire imprimé de ce travail a été offert à notre Société par l'un des commissaires, M. Dudley Field, que nous avons l'honneur de compter parmi nos correspondants. Il contient de nombreux renseignements sur les lois et sur les décisions judiciaires qu'il s'agit de mettre en harmonie.

térêt soit modéré, la sécurité très-grande. Autrement ce n'est plus un emprunt que vous faites, c'est une association que vous proposez. Adressez-vous alors à un négociant comme vous, mais non à ce public anonyme, qui détient les capitaux, et qui cherche un placement. On devait donc offrir à l'armateur une autre combinaison, au capitaliste une meilleure garantie.

La difficulté vient évidemment de la nature du navire qui est la chose la plus mobile et la plus menacée. En Danemark on le trouve parfois comme un véritable meuble. Le législateur permet de donner les navires en gage. Il ne s'agit pas d'un gage fictif, mais d'un véritable nantissement (*paut i skibet*). « Les navires sont meubles. Ils peuvent, « par conséquent, être engagés par une tradition effective. Ce genre « de gage est rarement donné sur le navire, puisque la tradition en « empêche l'usage. Cependant le cas se présente particulièrement en « hiver, lorsque le navire se trouve dans le port... L'hypothèque de » cette nature se fait soit par tradition physique, soit par un autre « acte extérieur à la suite duquel le débiteur est exclu de la dispo- « sition du navire qui passe entre les mains du créancier (1). »

Si ce nantissement offre une complète sécurité, il faut reconnaître qu'il n'est pas souvent praticable, car la première condition, pour un navire, c'est de naviguer. L'hypothèque proprement dite l'est-elle davantage? Au premier abord il semble que non. Qui dit hypothèque dit un droit dont l'assiette est immobile. Toute la garantie qu'elle présente est attachée au sol. Le créancier compte sur cette stabilité. Comment pourrait-il accorder sa confiance à une maison flottante qui était hier à Singapour, qui sera peut-être demain à New-York? Cependant l'hypothèque sur navires est pratiquée en Angleterre, en Allemagne, en Italie, en Danemark, même en Amérique, et concurremment avec le prêt à la grosse. Quelles sont donc les sûretés qu'on y attache?

Il y a partout une circonstance qui permet d'asseoir sur les navires un droit de suite et un droit de préférence. Ils ne sont pas des meubles ordinaires. Ils ont chacun leur état civil, ils ont presque une personnalité. L'administration les connaît tous par leur nom, les suit dans toutes les parties du monde, en tient un registre exact. De plus, le navire porte avec lui ce qu'on pourrait nommer son extrait de naissance: c'est le certificat de nationalité. L'inscription sur des registres réguliers soumis au contrôle de l'État : voilà le point fixe qui manquait au créancier pour établir son droit. La mention de l'hypothèque au dos du certificat de nationalité deviendra un témoignage irrécusable de ce droit qui suivra le navire, dans quelques mains qu'il passe. Partout où ces formalités seront observées, l'hypothèque sera utile, ailleurs elle sera vaine.

(1) Communication de M. de Ferréol, ministre de France à Copenhague.

Ainsi, en Danemark, on se contente de la lecture du contrat devant le tribunal du lieu. C'est une garantie insuffisante (1) : « Un armateur « peu scrupuleux peut vendre son navire à l'étranger sans que l'acqué- « reur se doute de l'hypothèque dont ce meuble est grevé. Malgré « toutes les garanties exigées de l'emprunteur, la loi n'en offrant « aucune au prêteur aussitôt que le navire est sorti des eaux du Dane- « mark, les transactions de cette nature sont peu usitées et doivent être « considérées surtout comme un service personnel rendu à un arma- « teur honorable... Ces prêts se font généralement par les courtiers de « navires qui, pouvant apprécier la moralité des armateurs et des ca- « pitaines, usent de ce moyen pour s'attirer leur clientèle. »

En Allemagne le navire avait de tout temps été considéré comme un immeuble. Mais l'hypothèque n'est devenue efficace que par la formalité de l'inscription. Elle a été introduite dans le nouveau Code de commerce allemand, rédigé en 1861 (titre I, chap. V, art. 59) : « La mise en gage de bâtiments de mer est inscrite au registre du navire. L'inscription se fait par le tribunal qui tient le registre. Elle contient le nom des créanciers, le montant de la dette, la mention de l'acte constitutif, la date de l'inscription, elle est reportée sur l'instrument du gage... *Elle vaut constitution du gage.* Tant que la mise en gage est inscrite au registre des navires, le créancier jouit des droits d'un véritable détenteur. — L'inscription doit être rayée dès que le droit de gage cesse. — Le privilége des droits de gage inscrits sur le registre des navires se règle d'après l'ordre et la date de l'inscription (2). » Nous avons sous les yeux deux projets de loi qui doivent être votés prochainement. Ils étendent le régime de l'inscription aux différentes parties du territoire prussien qui ont été récemment annexées, notamment au Sleswig-Holstein (3).

En Angleterre, le *merchant shipping act* donne à l'inscription la même efficacité, les mêmes limites (4). Elle est faite par un fonctionnaire qu'on appelle enregistreur de la marine (registrar of shipping), et qui tient en main tout l'état civil du navire (art. 67). Quand on raye l'hypothèque ou quand on la transmet, il faut encore retourner au registre (art. 73). Pour éviter toute erreur, les enregistreurs sont munis de formules toutes prêtes. La forme et les mentions nécessaires sont

(1) Suite del a communication de M. de Ferréol.

(2) Voir la *Collection des lois civiles et criminelles des États modernes,* publiée sous la direction de M. Victor Foucher, conseiller à la Cour de cassation. Paris, 1864, chez MM. Firmin Didot frères et fils.

(3) Extraits de deux projets de loi sur la tenue des livres hypothécaires et sur la mise en gage des navires de mer :

1° Pour la Nouvelle-Poméranie antérieure et l'île de Rügen (art. 47 et 48);

2° Pour la province de Sleswig-Holstein (art. 48 à 52).

(4) An act to amend and consolidate the acts relating to Merchant Shipping (10th August 1854). Mortgages, art. 66, 83.

réglées avec le plus grand soin dans les instructions qu'on leur adresse du board of trade (1). A côté de la théorie, veut-on voir la pratique? « Un vaisseau ne peut pas être hypothéqué d'après les termes du merch. shipping act, avant d'être lancé à la mer et enregistré à la douane. Aucun navire ne peut être enregistré à la douane sans un certificat du constructeur déterminant la longueur, largeur, profondeur, etc... Ici, quand un navire est enregistré, c'est dans un port spécial, où réside le propriétaire ou l'armateur. Le propriétaire reçoit alors de la douane un certificat de nationalité anglaise qui accompagne partout le navire. Pendant qu'il voyage, l'armateur qui reste au port peut l'hypothéquer pourvu qu'il fasse enregistrer l'hypothèque au port d'attache. La garantie est valide bien qu'elle ne soit pas endossée sur l'acte de nationalité. Mais au retour du navire il est de l'intérêt du créancier de s'assurer que son hypothèque est mentionnée sur les papiers du bord (2). » On trouve des règles analogues dans le Code italien (3).

Ainsi le créancier possède, au port, un monument de son droit, c'est l'inscription au registre. Si l'armateur tombe en faillite, il prend son rang d'après l'inscription, comme s'il était détenteur d'une hypothèque ordinaire. Les registres de l'État et les usages de la marine offrent des garanties contre la mobilité du gage. Mais ce n'est rien encore, si le créancier n'est à l'abri contre les chances de la mer. A quoi lui sert son droit de suite, si le gage vient à périr? La première tempête renverse tout l'échafaudage des garanties.

Sur ce danger si grave, les lois sont muettes. C'est la pratique qu'il faut consulter. En Angleterre le créancier ira au Lloyd. Il trouvera dans l'assurance un moyen de prolonger la durée du navire au delà de sa perte, et son gage sera sauvé. D'abord il peut faire assurer sa propre créance contre toutes les chances de perte ou d'éviction. Il peut aussi prendre pour son compte l'assurance du navire, en se faisant subroger aux droits de l'armateur. Dans les deux cas, si le navire vient à périr, il se fait payer par la compagnie d'assurance. C'est là une différence profonde qui le distingue d'un prêteur à la grosse. Celui-ci pourrait, sans doute, faire assurer sa créance; mais, comme elle est très-aventurée, il devrait payer une prime ruineuse. L'assureur devrait courir les mêmes chances que lui, et, faisant la même spéculation, il attendrait le même bénéfice. La prime serait donc précisément égale au profit maritime que le prêteur à la grosse doit tirer de l'opération. C'est

(1) Instructions to Registrars of Shipping, under « the Merchant Shipping Act, 1854. » Part. II. — Issued by order of the Commissioners of her Majesty's Customs, with the approval of the Board of Trade. Mortgages, §§ 70-84.

(2) Renseignements fournis par le président de la chambre de commerce de Glasgow.

(3) Code de commerce italien, art. 287.— Voir aussi l'étude de M. Gonse, membre de notre Société, dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, mars 1873.

dire que l'opération serait nulle. D'autre part, le prêteur ne peut pas, dans le contrat de grosse, se faire subroger à l'assurance du navire. Il doit courir les chances de la mer. Autrement il ne serait pas fondé à réclamer les profits exorbitants qui sont attachés à la grosse aventure, et l'emprunt ne serait plus qu'un emprunt ordinaire, sans aucune garantie spéciale. On a donc réussi, en combinant l'inscription de l'hypothèque avec l'assurance, à créer sur le navire un droit réel beaucoup plus solide que le privilége du prêteur à la grosse. Il est garanti, par l'inscription, contre l'éviction des autres créanciers, et par l'assurance, contre les périls de la mer.

Tel est le système qu'on s'est proposé d'introduire en France. On pouvait bien, chez nous, emprunter à la grosse, on ne pouvait hypothéquer le navire. On sait qu'en 1867 une commission nommée pour la révision du Code de commerce introduisit, pour la première fois, dans son projet l'hypothèque maritime. L'idée fut reprise après la guerre, et développée dans un projet de loi dû à l'initiative parlementaire (1). L'inscription est réglée avec le plus grand soin, et attribuée, non sans raison, au receveur des douanes, qui a déjà entre les mains le registre d'immatricule du navire (art. 6). On prévoit le cas où le navire change de port d'attache. On énumère les mentions que doit contenir l'inscription (art. 7 et 8). Elle doit être reportée sur l'acte de francisation. On a imité les dispositions les plus sages du Code allemand et de la législation anglaise.

On a même voulu pousser plus loin la prévoyance. Ce bénéfice de l'assurance, que la loi étrangère laisse à la liberté des parties, devient un droit pour les créanciers, presqu'un devoir (art. 17, § 2) : « Le prêteur est subrogé de plein droit au bénéfices des assurances qui auraient été faites par l'emprunteur sur le navire hypothéqué. Les créanciers inscrits ou leurs cessionnaires peuvent, de leur côté, faire assurer leurs créances... » Cette subrogation de plein droit devait-elle être insérée dans la loi? Comment se fait-il que ni les Allemands ni les Anglais n'en parlent?

Des hommes rompus à la pratique des affaires prétendent qu'on aurait dû imiter de la loi anglaise même son silence. « Laissez, disent-ils, aux parties le droit de combiner l'assurance comme elles l'entendent. Quelquefois le créancier se contentera d'être subrogé aux droits de l'armateur, quelquefois cette subrogation ne vaudra rien. Elle pourra même devenir une entrave pour l'autre assurance, ou

(1) Proposition de loi ayant pour objet de rendre les navires susceptibles d'hypothèques, présentée par MM. Savoye, Grivart, Peulvé, etc. Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juillet 1872, n° d'ordre 1370 — Rapport sommaire fait, sur cette proposition, au nom de la quatorzième commission d'initiative parlementaire, par M. Alfred Dupont. Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1872, n° d'ordre 1473.

tout au moins elle donnera au créancier une fausse sécurité. Il est arrivé dernièrement qu'un armateur avait oublié de renouveler l'assurance : son navire a péri le lendemain même du jour où la police expirait. A tout moment on annule une assurance parce qu'elle est mal faite, parce qu'elle contient ce qu'on appelle une réticence. Que le créancier prenne soin lui-même de ses intérêts; qu'il stipule lui-même la subrogation si elle lui convient, ou qu'il complète l'assurance si elle est défectueuse. »

Nous n'avons point ici à discuter un projet de loi soumis à l'Assemblée nationale. Nous nous bornerons à signaler quelques points où la comparaison des lois étrangères peut apporter des renseignements utiles.

Création de l'acte. — Le contrat passé entre les parties est appelé par les Anglais *instrument* de l'hypothèque. Le Merchant Shipping Act en donne d'avance la formule. Mais il peut être rédigé sous seing privé, et rien dans la formule ne révèle la présence de l'attorney. Le projet accorde la même facilité. En matière commerciale, il faut aller vite.

D'après le même projet, l'hypothèque sur navires est toujours le résultat d'une convention. On a écarté les hypothèques légales et judiciaires : les unes, parce qu'elles sont occultes; les autres, parce qu'elles sont contraires au principe d'égalité qui doit dominer la faillite. On donne ainsi la préférence à la loi anglaise sur le Code allemand, qui applique aux navires toutes les règles du droit civil. Toutefois, l'Allemagne elle-même semble revenir à une règle plus simple. D'après le nouveau Code de commerce, toutes les hypothèques doivent être inscrites. Il n'y aurait plus alors d'hypothèque latente (1).

Teneur de l'inscription. — En Angleterre et en Amérique, une des mentions nécessaires est celle de l'heure où l'inscription a été faite. L'heure est une cause de préférence, qui n'est pas à dédaigner, dans les affaires commerciales où plusieurs arrangements peuvent être conclus, coup sur coup, le même jour. Le législateur français préfère s'en tenir à la règle de droit commun; il accorde des droits égaux à tous les créanciers inscrits le même jour. Pourquoi ne pas adopter la pratique étrangère qui doit être fondée sur l'expérience?

Assiette de l'hypothèque. — « Elle s'étend, dit l'article 4 du projet, au corps du navire, aux agrès, apparaux, machines et accessoires. » C'est à la fois l'application du droit civil et la reproduction des règles adoptées partout. Mais l'hypothèque doit-elle s'étendre au prix du

(1) Ce renseignement nous est fourni par M. de Rechten, avocat-conseil de l'ambassade d'Allemagne en France. « Il y a, dit-il, une différence entre les pays divers. Dans le Mecklembourg les navires sont regardés comme meubles, et l'inscription (des hypothèques légales) n'est pas nécessaire. Elle est nécessaire d'après le Code de commerce allemand. »

fret? peut-on stipuler dans le contrat qu'on hypothèque le navire et le fret? et, dans le silence du contrat, le créancier peut-il élever des droits sur le fret? Si l'on apportait ici des arguments juridiques, on toucherait à des questions fort épineuses : le droit du créancier hypothécaire sur les fruits. Bornons-nous à dire ce qui se passe à l'étranger.

D'abord en Amérique, la loi permet d'engager, comme garantie de l'hypothèque, le fret, les prix de passage, les gains et profits à retirer du navire (1). En Angleterre, cette stipulation n'est pas défendue. Seulement, les gens d'affaire disent que la garantie n'est pas bonne Évidemment, quand le fret a été touché et encaissé par l'armateur, le créancier ne peut élever aucune prétention sur cette somme qui s'est confondue avec ses autres biens. Il n'en est pas de même quand le fret n'a pas été payé. « D'après la loi anglaise, une première hypothèque porte sur le fret aussi bien que sur la valeur du navire, *si le prêteur est en possession.* Mais, s'il néglige de prendre possession avant que le fret ne soit payé, ce fret peut être retenu par des tiers tels qu'un second prêteur hypothécaire, qui a fait plus grande diligence (2). » On voit que la loi anglaise donne au créancier un droit analogue à celui d'un créancier hypothécaire ordinaire, qui, d'après la loi française, opère une saisie, non sur un navire, mais sur une maison. Les loyers non échus lui reviennent de droit. Ce sont les fruits de la chose. De même, on considère le fret comme le fruit de l'exploitation, le loyer du navire (3).

Exercice du droit de suite. — En organisant la procédure qui est la sauvegarde du créancier, le rédacteur du projet a suivi de très-près le droit commun : les modes de purge en cas d'aliénation volontaire du navire, la surenchère permise aux créanciers hypothécaires, sont des dispositions empruntées au droit civil. Toutefois, il faudrait en rapprocher, pour avoir une publicité complète, certaines innovations qu'on avait proposées en 1867. Il s'agissait d'organiser la vente publique des navires, de telle sorte que tous les intéressés fussent avertis. Ce n'est point un détail superflu, car le navire peut être vendu secrètement, et profiter aussitôt d'un bon vent qui le soustrait aux poursuites des créanciers.

Sur ce point, la législation anglaise offre un curieux contraste avec la nôtre. On y voit, en effet (art. 61, Merch. Ship. Act), « qu'un créancier hypothécaire a le *droit absolu de disposer* du navire ou de

(1) Rapport de la Société industrielle de Marseille sur l'hypothèque maritime, juin 1873. Voir, dans les annexes, la formule de contrat d'hypothèque d'un navire américain.

(2) Renseignements fournis par les Messageries maritimes de France (agence de Londres).

(3) Comp. art. 682, Procéd. civ., sur les fruits industriels.

la part qui lui est affectée, et de délivrer un reçu valable en échange du prix de vente. » Une seule restriction existe : il faut qu'il ne soit pas primé par d'autres créanciers inscrits avant lui. On retrouve ici quelque chose du droit romain, suivant lequel le droit de vente appartient au créancier hypothécaire premier en date. D'ailleurs cette disposition de la loi anglaise n'est pas spéciale à l'hypothèque sur navire : c'est l'application du droit commun. Mais il faut se rappeler qu'en Angleterre, comme jadis à Rome, à côté du droit strict, il y a les tribunaux d'équité, qui ne jugent pas d'après les mêmes principes. Au sujet des navires, voici ce qui se fait dans la pratique, selon nos renseignements : « Dans le cas où un navire est saisi et vendu en vertu d'un prêt sur hypothèque, on considère comme désirable qu'il soit vendu aux enchères publiques. Si cette vente n'a pas de résultats, le créancier a la faculté de le vendre par contrat. Mais, dans son propre intérêt et pour éviter toute difficulté ultérieure, il vaudra mieux commencer par la vente aux enchères publiques (1). »

Transmission de l'hypothèque par endossement.— Le projet français décide, art. 13, que, « si le titre constitutif de l'hypothèque est à ordre, sa négociation par voie d'endossement emporte la translation du droit. » Ainsi l'hypothèque pourra passer de main en main sans inscription nouvelle. C'est à peine une innovation, car, en droit commun, il est admis qu'on peut attacher une hypothèque, en vertu d'un acte authentique, à une obligation au porteur. L'hypothèque est inscrite une première fois, puis elle est transmise par une cession de la main à la main (Cour de Bordeaux, Sirey, 52, II, 321).

La législation anglaise est moins libérale (art. 73, Merch. Sh. Act). Tout transfert d'hypothèque doit être dûment enregistré. L'instrument du *mort-gage* porte une mention qui permet de le transmettre par endossement ; mais cette formule même suppose la présence de l'officier public : « Une hypothèque peut être transférée par endossement, mais ce transfert n'est complet et efficace que s'il est enregistré à la douane (2). » Si la pratique n'a point modifié cette règle, ne faut-il pas en conclure que le titre d'hypothèque ne sera jamais une valeur commerciale courante, comme le warrant ? Cependant, en Allemagne on dit simplement : « Le titre est négociable par voie d'endossement dans la forme du warrant. » L'usage qu'on en fait dépend des mœurs commerciales de chaque peuple, et la pratique dira si le législateur français ne s'est pas trompé en conjecturant que l'hypothèque pourrait voyager comme un titre à ordre.

Ce n'est pas tout d'avoir une loi bien ordonnée, il faut encore

(1) Agence des Messageries maritimes à Londres.
(2) Lettre du président de la chambre de commerce de Glasgow.

qu'elle ne reste pas à l'état de lettre morte. Plus que jamais, les étrangers nous instruiront sur la pratique d'une institution qu'ils connaissent par expérience, et cet examen ne sera pas sans influence sur l'économie de la loi.

Par exemple, l'hypothèque maritime est-elle un moyen puissant d'aider à la construction des navires ? Doit-elle communiquer une vive impulsion aux entreprises naissantes ? Il arrive souvent qu'un navire reste inachevé faute d'argent. Donnons à l'armateur le moyen d'en trouver, tandis que le navire est sur chantiers. Il constitue une hypothèque sur cette charpente encore dénudée. L'hypothèque se complète à mesure que la construction avance, en vertu du principe qu'elle s'étend aux améliorations de la chose. Le navire dédouble ainsi sa valeur. Il se construit lui-même, et pour ainsi dire tout seul. On emprunte sur le navire, quand le navire n'est pas encore fait, l'argent nécessaire pour le faire. Tel est le système du projet de loi.

On pourrait contester la valeur juridique de cette garantie, dont l'assiette est encore imparfaite. Sans doute l'hypothèque s'étend aux améliorations de la chose. Mais est-ce une simple amélioration que de passer de l'état de charpente à l'état de navire mâté et gréé ? Comme disait un des membres de notre Société, jurisconsulte éminent, il faut encore qu'il y ait quelques planches pour asseoir cette hypothèque. On ne comprendrait pas qu'elle s'étendît aux matériaux. On doit déterminer au moins à quel moment de la construction l'hypothèque sera valable.

D'ailleurs, pendant la période de construction, la propriété du navire est fort incertaine. Il y a deux personnes qui peuvent consentir l'hypothèque : le constructeur, et l'armateur, qui ont passé un contrat de construction. Si le constructeur tombe en faillite, le navire est-il compté à son actif ? Cela dépend. Il a peut-être reçu des à-compte, et le navire devient ainsi pour partie la propriété de l'armateur.

Étudions, en Angleterre, la situation respective de l'armatuer et du constructeur. On verra qu'elle est assez compliquée, et que le navire n'offre pas à cette époque une garantie bien nette. « Ordinairement « les contrats de construction portent que le vaisseau sera payé en « trois ou quatre à-compte, répartis sur les différentes phases de la « construction. Tant que le navire est sur chantier, le constructeur a « un droit sur le navire pour toutes les sommes qu'il n'a pas encore « touchées..... Comme on ne peut enregistrer l'embarcation que sur « un certificat du constructeur, il refuse son certificat tant qu'il n'est « pas complétement payé. Mais si le navire est inscrit et *délivré*, le « constructeur, fût-il encore créancier de tout ou partie du prix, n'a « aucune garantie spéciale sur le navire. Il est traité comme les autres « créanciers de l'armateur, à moins qu'il ne s'arrange pour obtenir « une hypothèque en bonne forme pendant ou après l'enregistrement,

« et qu'il ait soin de la faire inscrire (1). » Ainsi les Anglais n'accordent point de véritable hypothèque avant l'enregistrement du navire, même au constructeur qui, dans nos lois, conserverait au moins un privilége. Mais tant que le navire est sous sa main, il a bien plus de droits qu'un créancier. Il a une espèce de propriété dont il est investi tant qu'il détient la chose, et jusqu'au dernier à-compte.

Quelle est la situation de l'armateur? S'il n'y a stipulation contraire, le payement des à-compte successifs ne lui donne aucun droit sur le navire, tant qu'il n'a pas tout payé. En cas de banqueroute du constructeur, « le navire est compté dans la masse pour toute l'étendue de sa valeur » et l'armateur n'est pas mieux traité que les autres créanciers. Néanmoins il a pu stipuler dans le contrat que le navire deviendrait sa propriété jusqu'à concurrence des sommes versées. C'est même une clause usuelle. Alors, en cas de faillite, il a un droit de préférence équivalent. S'il termine le navire à son compte, il vient en concours avec les autres créanciers pour le reste de la dépense; il peut aussi faire reconnaître son droit, et laisser aux créanciers le soin d'achever la construction.

Est-ce à dire qu'on ne puisse consentir aucune hypothèque pendant la période de construction? Cette propriété fragile et mobile, qui se partage inégalement entre le constructeur et l'armateur, peut être engagée par chacun d'eux jusqu'à concurrence de ses droits. Mais la garantie qu'ils offrent est aussi fragile que la propriété dont ils disposent. Jamais elle ne survit à l'enregistrement du navire. Celui-ci une fois lancé, et, comme disent les Anglais, *délivré*, rompt tous les engagements antérieurs en même temps qu'il rompt ses entraves. « Le « constructeur peut valablement engager un navire dans ses chantiers. « Cette hypothèque cependant n'a aucun rapport avec celle qui « frappe un navire enregistré. Elle est assimilée au doit dont peuvent « être grevées des marchandises en magasin (le gage). Il n'en serait « pas tenu compte dans une action entamée en vertu du Merch. « Shipping Act. — Quand le navire est payé par à-compte, sur sim- « ples reçus, l'armateur fait crédit au constructeur et peut *engager par « tolérance* (*give an equitable charge*) la propriété qu'il paye de cette « façon. Si le constructeur fait faillite, l'argent ainsi payé peut être « perdu, et le gage donné dans ces conditions ne pourrait pas être « considéré comme valide (2). »

(1) Tous les passages cités sont empruntés à la communication transmise par M. le président de la chambre de commerce de Glasgow. On sait que Glasgow est le premier chantier d'Angleterre. Nulle part on ne doit mieux connaître les situations légales qui se rapportent à la construction du navire.

(2) Agence des Messageries maritimes à Londres.

Voici des renseignements puisés à une autre source : « On peut hy-
« pothéquer un navire en construction, mais, règle générale, on ne le
« fait pas. La garantie n'est pas regardée comme bonne, puisqu'on
« ne peut pas effectuer un transfert légal avant que le navire soit mis
« à l'eau. Ainsi *cette opération n'est pas favorable en Angleterre à l'in-*
« *dustrie de la construction.* »

Il est à craindre que les mêmes embarras ne se produisent en France. Peu importe que le navire en chantier soit inscrit sur un registre de construction. Cela n'empêche pas le constructeur de tomber en faillite, et l'armateur de n'être pas propriétaire tant qu'il n'a pas tout payé.

En Allemagne, on nous dit que le navire en construction peut être hypothéqué, « si le créancier se contente d'une hypothèque de ce genre, et accepte le risque que le navire ne sera pas terminé, dans quel cas il n'aurait une hypothèque que sur les matériaux. »

En Danemark, il existe, pour favoriser la construction, une combinaison remarquable. On l'appelle *Bülbreve.* C'est un gage d'une nature exceptionnelle, consenti pendant la période de construction au profit du créancier qui a fait les avances (loi danoise de 1753, livre 4, ch. V, art. 9) : « Ladite dette sera acquittée, et *le navire libéré avant d'entreprendre aucun voyage ;* il servira de gage dans l'intervalle. » Une fois le contrat lu devant le tribunal du lieu, « la dette passe avant toute autre qui pourrait concerner le navire. » En cas de faillite, le Bülbreve va avant toutes les créances personnelles et privilégiées. Quand le navire prend la mer, le droit d'hypothèque se perd, mais la créance personnelle sur le débiteur est maintenue. Pour jouir des avantages exceptionnels attachés au Bülbreve, il faut que l'argent soit avancé pour construire un navire neuf, et non pour des réparations.

En Danemark comme en Angleterre, il est manifeste que, tant que le navire est sur chantier, on ne veut pas engager l'avenir. C'est le moment, si l'on veut, de mettre en pratique le nantissement proprement dit. Celui qui a la main sur les matériaux est le privilégié. Quand le navire prend la mer, il change de nature. On pourrait donc organiser, soit au profit du constructeur, soit au profit de quiconque a fait les avances, un droit de gage dont l'exercice serait limité à la durée de la construction. Mais il ne faut pas espérer attirer l'argent du public par une garantie aussi douteuse qu'un navire incomplet, disputé, qui n'a pas encore ses papiers. On risque de nuire à sa destinée future, et par là aux armateurs, en lui imposant des droits réels qui resteront, sur son état civil, comme une tache originelle.

En réalité, les emprunts ne sont pas faits pour les entreprises naissantes. Ils supposent déjà une certaine somme de crédit acquise. On ne peut leur ôter ce caractère sans les faire dégénérer en véritables com-

mandites. En effet, c'est à la commandite qu'il faut s'adresser pour tirer de rien quelque chose. Le capitaliste partage alors tous les périls, mais aussi toutes les chances de l'entreprise. En Angleterre, « la propriété « d'un bâtiment marchand est divisée en soixante-quatre actions, et « plusieurs capitalistes prennent une, deux, jusqu'à vingt-cinq actions « ou plus. On nomme un particulier qui dirige tout ce qui se rapporte « au bâtiment et qui procure le fret. On l'appelle *Ship's Husband*, le « mari du vaisseau. — Les grands et les petits négociants des ports « de mer font valoir leurs capitaux en prenant des actions de navires « qui naviguent aux ports de mer étrangers, auxquels ils font leur « consignation.» (Lettre de Gloucester.) Voilà comment, se forme une industrie de construction. Quand un armateur aura fait construire un certain nombre de navires, dûment enregistrés, il pourra faire des emprunts sur ceux-là pour en faire construire d'autres. En ce sens, l'hypothèque vient au secours de la construction, mais elle a pour assiette une valeur bien déterminée. L'innovation consiste à joindre au crédit personnel de l'armateur la garantie accessoire du capital flottant.

D'ailleurs, pourvu qu'on puisse asseoir la garantie, peu importe l'usage que l'armateur fait de la somme prêtée. Nous n'avons pas à prévoir toutes les circonstances dans lesquelles il peut avoir besoin d'argent. Rien n'empêche qu'il contracte cet emprunt par mandataire, s'il le faut. Mais le projet de loi français organise, sous le nom d'hypothèque éventuelle, une espèce particulière de mandat. On détache, pour ainsi dire, une feuille du registre de la Douane. Elle porte faculté d'hypothéquer le navire jusqu'à concurrence d'une certaine somme. On remet ce pouvoir entre les mains du capitaine, et l'on réserve au port d'attache une inscription en blanc, qui prendra son rang du jour où ce pouvoir a été délivré.

Les auteurs du projet annoncent que cette combinaison est empruntée à la législation anglaise. Ils espèrent, en conférant au capitaine le droit d'hypothéquer, rendre de plus en plus rare la nécessité du prêt à la grosse. Cependant le certificat d'hypothèque, tel qu'il est organisé par le *Merchant Shipp. Act*, paraît, au premier coup d'œil fort différent. Il n'est pas question du capitaine. La loi dit que le pouvoir doit être fait au nom de telle personne, expressément désignée; qu'il pourra s'exercer dans telle ou telle place fixée d'avance. Ainsi, d'après ces textes, il ne s'agit pas d'un emprunt contracté par le capitaine en cours de voyage, pour radoubs ou victuailles. Car on n'aurait pas limité le nombre des places où l'emprunt devait être fait, ni exigé la nomination d'un mandataire spécial.

Il reste à savoir si le certificat d'hypothèque est employé dans la pratique. « Les agents à l'étranger n'ont le droit d'hypothéquer que s'il

leur a été spécialement délégué par une procuration (*power of attorney*). Le capitaine ne peut exercer ce même droit que s'il a été autorisé à le faire, de la même façon (1). » La combinaison s'appliquerait surtout au cas où le navire ferait régulièrement le service d'un comptoir anglais à l'étranger : il faut alors que les correspondants de l'armateur ajoutent à leur crédit le bénéfice de cette garantie. Mais « il est très-rare qu'un navire soit hypothéqué à l'étranger quand il est en cours de voyage, et l'*on peut même douter que le cas se présente jamais* (2). »

Quelle ressource a donc le capitaine pour réparer une avarie ? Précisément l'emprunt à la grosse. « La seule garantie qu'un capitaine « puisse donner sur un navire est le « *bottomry* » (prêt à la grosse), « pour réparations ou autres nécessités de service absolues ; encore « doit-il d'abord chercher de l'argent au moyen du crédit de son « armateur... Le *bottomry* est sa dernière ressource. »

Dans tous les pays, le droit d'hypothéquer est réservé au propriétaire, et le prêt à la grosse reste au capitaine. Le Code allemand définit le prêt à la grosse : « un emprunt contracté par le capitaine en cours de voyage, et en cas de nécessité. » Ainsi le propriétaire n'a plus le droit de s'en servir. La législation russe contient des règles analogues.

Cette pratique des pays divers a sa raison d'être : supposez que l'on confère au capitaine le droit d'hypothéquer jusqu'à concurrence d'une certaine somme : ou bien l'emprunt n'est pas absolument nécessaire, et alors vous lui donnez un pouvoir trop étendu dont il peut abuser ; ou l'emprunt est urgent, et alors le pouvoir n'est pas suffisant. Le capitaine a besoin de 100,000 francs, et on lui donne carte blanche jusqu'à concurrence de 50,000. Ne vaut-il pas mieux pour lui avoir dans ce besoin, la ressource du prêt à la grosse ?

Cet emploi nécessaire du contrat de grosse suppose, dans certains cas, un privilége supérieur à l'hypothèque : ce privilége est-il une atteinte aux droits du créancier hypothecaire ? Nulle part, dans les lois étrangères, on ne trouve la trace d'un pareil embarras. Les deux formes d'engagements sont pratiquées concurremment dans les différents pays. Personne ne se plaint du privilége qui appartient au prêteur à la grosse, et le raisonnement justifie la pratique. Supposons un navire hypothéqué qui voyage, et qui est maltraité par la mer. Le capitaine relâche dans le premier mouillage qui se présente. Il ne peut correspondre avec son patron, et il n'a pas de lettres de crédit. C'est

(1) Agence des Messageries maritimes à Londres. On doit remarquer qu'une procuration en règle diffère complétement, par son caractère authentique et par son objet spécial, de l'hypothèque éventuelle.

(2) Président de la chambre de Glasgow.

avec un emprunt à la grosse qu'il subvient aux frais de la réparation. Quand il est à flot, le navire peut périr dans la traversée : alors le prêteur à la grosse perd tous ses droits, tandis que le créancier hypothécaire conserve le bénéfice de l'assurance. Ou bien le navire arrive à bon port : dans ce cas, le prêteur à la grosse exerce son privilége. Mais le creancier hypothécaire peut-il se plaindre de la préférence ? Non, car le prêt à la grosse a conservé le gage et même le droit à l'assurance : si le capitaine n'avait pas fait les réparations nécessaires, il n'aurait pas fait toutes les diligences possibles : de là procès d'assuranee très-inquiétant pour le créancier. Par suite, il est juste de faire passer avant le créancier hypothécaire celui qui a fait les avances pour une réparation urgente.

Il y a donc des cas où le prêt à la grosse est légitime : c'est en cours de voyage. N'espérez pas le remplacer par une hypothèque errante, qui peut être confiée à des mains inhabiles. Le droit d'hypothéquer est un droit de propriétaire. Seul le propriétaire est bon juge des engagements aussi graves, hors les cas d'absolue nécessité. Sur ce point, il faut encore rapprocher des lois étrangères la disposition du projet qui permet au capitaine d'hypothéquer le navire au moment du départ, si les divers propriétaires du navire sont récalcitrants. A l'étranger, on n'accorde qu'au propriétaire le droit d'hypothéquer sa part. Ni en Angleterre, ni en Allemagne, on n'admet qu'on puisse lui forcer la main. On écrit même expressément des deux pays que le syndicat des propriétaires ne pourrait pas voter à la majorité le consentement d'une hypothèque. « Chacun a le droit d'hypothéquer ses propres actions. » Toute dérogation à cette règle fort sage aurait pour résultat d'enlever à l'actionnaire la libre disposition de son bien, car, pour éviter toute confusion, il faudrait réserver au mandataire,—capitaine ou armateur, — le droit de consentir l'hypothèque.

Bornons-nous donc à l'exercice normal du droit d'hypothèque, sur un navire dûment enregistré, par celui qui en est dûment propriétaire, et voyons l'usage qu'on en fait. Le consul de France à Londres, l'ambassadeur à Berlin disent également que le commerce en tire grand profit. « Cette garantie, écrit le consul de Londres, permet aux armateurs de trouver de l'argent à un taux modéré, 5 ou 6 p. 100. » Voilà un résultat important. On donne une sécurité, l'argent devient moins cher. Il n'est donc pas exact de soutenir, comme le fait la Société industrielle de Marseille, que l'hypothèque maritime sera lettre morte tant qu'on ne changera pas le taux de l'intérêt légal. Certes, on ne veut pas défendre ici la loi de 1807, condamnée depuis longtemps; mais son sort n'est pas lié à celui de l'hypothèque maritime. L'usage bien entendu de cette hypothèque doit abaisser le taux de l'intérêt.

Peut-on voir dans l'hypothèque autre chose qu'une garantie acces-

soire ? On a espéré que le seul appât de ce droit réel irait créer comme par enchantement des banques florissantes, et que ces banques feraient des avances à la marine. En effet, le dernier mot d'une institution de crédit est de prendre la forme anonyme d'une banque. On a cité l'exemple de l'Allemagne, où le gouvernement prépare l'établissement d'une banque maritime Mais, en Allemagne, rien n'est encore décidé (1).

En Angleterre, « il y a eu deux ou trois établissements spéciaux de crédit maritime, mais ils n'existent plus. On peut dire qu'en général *les banques ne font pas de prêts sur les navires* (2). » A Londres, nous dit-on, « les navires ne sont pas considérés par les banques et autres établissements financiers comme une bonne garantie ; c'est une valeur qui n'est pas d'une conversion suffisamment facile. Mais dans les grands ports maritimes et de construction, tels que Hull, Sunderland, Newcastle, Glasgow, Liverpool, etc., des avances considérables sont fréquemment faites par les banques locales aux constructeurs pendant la période de construction (3). » Nous avons écrit à Glasgow ; on nous a répondu que les banques prêtaient plutôt à la personne qu'au navire. « Pourtant, dit-on, il n'y a pas de doute que la reconnaissance « légale et régulière du *mort-gage* donne une plus grande confiance « aux banquiers qui font des prêts à la navigation. Souvent ils gar- « dent par-devers eux une hypothèque en bonne forme, sans la faire « enregistrer, parce qu'ils comptent sur la bonne foi de l'armateur. « *C'est une garantie accessoire*. En ce sens, elle encourage l'armement « et la construction. Le banquier se réserve de faire enregistrer l'hy- « pothèque à l'occasion, puisque, sans enregistrement, elle est ineffi- « cace (4). » Veut-on savoir comment sont formés, la plupart du temps, les contrats d'hypothèque ? « Dans tous les ports de mer d'An- « gleterre, il y a des courtiers maritimes (*ship brokers*), et toutes les « affaires des navires passent par leurs mains. Si on cherche un prêt « sur le navire, c'est par le moyen du courtier qu'on le procure. Fré- « quemment, c'est lui-même qui fait l'avance. Il comprend mieux « qu'un autre la valeur de la garantie. » Mais il n'est pas banquier.

Aux États-Unis, « il n'existe pas d'établissement particulier de crédit maritime (5). » En Grèce, il y en a trois, dont l'un est établi à Athènes, et c'est le plus considérable, un autre à Patras, et le troisième à Syra. Mais on nous apprend en même temps que l'hypothèque

(1) Communication de M. de Rechten.
(2) Renseignements particuliers.
(3) Agence des Messageries maritimes à Londres.
(4) Président de la chambre de Glasgow.
(5) Communication de M. le général Read, consul des États-Unis à Paris.

maritime est inconnue en Grèce, et que l'unique source du droit maritime est le Code de commerce français. La plupart des prêts à la grosse sont faits par des particuliers. Ainsi les banques grecques, comme les banques anglaises, ont plus de confiance dans le crédit personnel que dans le crédit réel (1).

Faut-il en conclure qu'un établissement de crédit maritime, s'il était inauguré en France, ne réussirait pas? Loin de là. Mais l'expérience étrangère prouve que l'hypothèque maritime joue, à l'égard des banques, le rôle d'une garantie accessoire. Il ne faut guère espérer, avec ce seul moyen, susciter une banque analogue au Crédit foncier. Une banque peut se fonder dans l'intérêt de la navigation, ou plutôt du grand commerce des ports, mais elle devra puiser à toutes les sources du crédit. Elle escomptera la signature des armateurs, les warrants sur les marchandises, aussi bien que la valeur des navires (2).

L'hypothèque maritime sera donc en France ce qu'elle est à l'étranger : une ressource fort utile, souvent nécessaire, mais nullement une panacée. Autant il faut se hâter d'emprunter aux nations voisines un instrument qui peut, en certaines circonstances, être précieux, autant il importe de se garder d'illusions dangereuses sur l'importance de la réforme qu'on propose d'introduire dans notre législation commerciale.

La discussion, s'il y a lieu, est renvoyée à la prochaine séance.

La séance est levée à dix heures et demie.

(1) Communication du consulat de Grèce à Paris.

(2) On peut consulter avec fruit, sur cette question, une brochure de M. Leveillé, l'éminent professeur de droit commercial, membre de notre Société. Cette brochure est intitulée : *Notre marine marchande et son avenir*, Cotillon 1868. Elle contient des idées neuves sur l'avenir du commerce d'entrepôt et sur les sources du crédit maritime.

L'Éditeur-Gérant : COTILLON.

2205 — Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et Cᵉ, 26, rue Racine.

N° 3. — Mars 1874.

BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE

Séance du 20 février 1874.

Présidence de M. Greffier.

Sommaire. — Membres nouveaux. — Ouvrages offerts. — Discussion sur le travail de M. Millet concernant l'hypothèque maritime : MM. Asser, Gonse, Greffier, Millet. — Étude par M. Camescasse sur la législation des chemins vicinaux dans les divers pays. — Étude par M. Martinet sur les origines du Code pénal allemand.

La séance est ouverte à huit heures et demie.

Le procès-verbal de la dernière séance est adopté.

M. le Président fait connaître les noms des membres admis par le Conseil de direction. Ce sont :

MM. Cogordan, avocat, 10, boulevard Saint-Michel.
Court (Charles), avocat, 79, boulevard Malesherbes.
Dreyfus (Ferdinand), avocat, 94, rue Saint-Lazare.
Lebel, avocat, 46, rue Saint-André-des-Arts.
Mallet, avocat, 2, rue Elzevir.
Mouton (Eugène), ancien magistrat, 22, rue de Tivoli.
Pascalis, conseiller d'État, 11, rue de Solferino.
Perret, conseiller d'État, 6, rue François Ier.
Saint-Paul (Achille), avocat, 22, rue d'Aumale.
Sauvel (Édouard), avocat, 24, rue Joubert.
Borville, procureur de la République, à Domfront.

MM. HAYEM, conseiller général à Saint-Gratien (Seine-et-Oise).
NICOLAS, substitut, à Mortain.
OTT (Henri), avocat, à Strasbourg.
KAPNIST, gentilhomme de la chambre de l'empereur de Russie, 2, rue de Béghem, à Bruxelles.

M. le Secrétaire général dépose les ouvrages suivants offerts à la Société :

Le droit ancien, par Sumner-Maine, traduction de M. Courcelle-Seneuil.

Nouvelle Constitution de l'État de Pensylvanie.

Extradition. — Bluny.

Bénéfices ecclésiastiques. — Concordat et franchises gallicanes.
(Extrait du *Dictionnaire général de la politique.*)

Deux brochures offertes par l'auteur, M. Gaston de Bourge.

Traité des octrois.

La liberté de tester.

L'économie politique au XVI^e siècle, Sully.

Trois brochures offertes par l'auteur, M. Édmond Bonnal, avocat.

Della necessità di abolire il riassunto presidenziale nel giudizio per giurati in materia penale.

Proposte per impedire la celebrazione dei matrimoni avanti il solo Parroco.

Interpretazione del articolo 890 del Codice civile italiano.

Deux brochures offertes par l'auteur, M. Giuseppe Buniva.

L'ordre du jour appelle la discussion sur le travail de M. Millet concernant l'hypothèque maritime.

M. le Secrétaire général communique une notice que M. ASSER, *avocat et professeur de droit à Amsterdam, membre correspondant de la Société,* a bien voulu adresser à la Société à l'occasion du travail de M. Millet. Voici le texte de cette notice :

Comme supplément à l'excellente étude de M. René Millet sur l'hypothèque maritime, publiée dans le dernier *Bulletin*, je me permettrai de donner un exposé succinct de la législation des Pays-Bas sur la même matière, en y comprenant les dispositions concernant la propriété des navires et les priviléges maritimes.

J'y ajoute quelques observations inspirées par le travail de M. Millet.

Voici le résumé des dispositions légales en vigueur dans les Pays-Bas depuis le 1^er^ octobre 1838 :

Propriété. — Registres.

Les navires sont *meubles*. Cependant le transfert de la propriété se fait d'une manière analogue à celui des immeubles, du moins pour ce qui concerne :

1° Les bâtiments de mer;

2° Ceux qui sont destinés à la navigation fluviale, mais dont les voyages s'étendent au delà des frontières du pays;

3° Ceux qui sont *exclusivement* destinés à la navigation sur les rivières et autres eaux de la Hollande, mais dont le tonnage est de 10 *lastes* (20 tonneaux) ou plus. — Pour les bâtiments de cette catégorie au-dessous de 10 *lastes*, la propriété se transfère comme celle de tous les meubles, par la simple délivrance.

Le transfert de la propriété des navires contenus dans les trois catégories précitées se fait par un acte transcrit dans les registres publics, spécialement destinés à l'immatricule des navires. C'est donc l'inscription dans les registres qui prouve la propriété.

Les registres sont conservés aux bureaux de conservation des hypothèques et du cadastre.

Un bureau *central* est établi à la Haye, destiné à maintenir l'ensemble dans les divers bureaux, et à exercer la surveillance nécessaire par rapport aux inscriptions et aux transcriptions.

Je passe sous silence les règles administratives concernant la tenue des registres. — Afin de constater le rapport entre chaque navire et l'inscription du navire dans les registres, tout bâtiment de mer ou autre navire, inscrit pour la première fois, est marqué d'un fer rouge à l'endroit le plus apparent et d'une manière ineffaçable, par un fonctionnaire assermenté. On y marque le nom du bureau (par abréviation), le numéro du registre de transcription et l'année de cette transcription.

Les propriétaires ont la faculté de faire transcrire leurs titres pour la première fois au bureau de leur choix; mais, le navire une fois immatriculé, les inscriptions et les transcriptions y relatives ne peuvent avoir lieu qu'au même bureau.

Au bureau central on trouve une seule table alphabétique des noms de tous les navires inscrits, ainsi qu'une seule table alphabétique de tous les propriétaires.

Tout ceci se rapporte aux navires construits en Hollande et au transfert de la propriété des navires vendus dans ce pays ou bien vendus en pays étranger, *mais à des Hollandais*. Quand la vente en pays étranger se fait *à des étrangers*, la propriété se transfère sans transcription dans les registres de la Hollande.

Pour que cette disposition légale (concernant la vente en pays étranger à des étrangers) ne porte prs préjudice aux garanties offertes par les registres publics un arrêté royal ordonne :

1° Que le capitaine d'un navire immatriculé, vendu en pays étranger à des étrangers, en fasse déclaration au bureau le plus proche dans les quinze jours de son retour en Hollande, sous peine de dommages-intérêts ;

2° Que le conservateur qui reçoit la déclaration en envoie, sous peine égale, un duplicata au bureau où le navire est immatriculé, pour l'annoter en marge de la transcription ;

3° Que les propriétaires ou armateurs, s'ils ont eu connaissance de la vente avant le retour du capitaine, fassent une déclaration analogue.

Pareille déclaration doit être faite en cas de perte d'un navire.

Hypothèques. — Priviléges.

La publicité de la propriété des navires (indépendante de la possession), résultat du système d'inscription et de transfert, a pu faire adopter pour les navires un système d'hypothèques analogue à celui sur les immeubles, quoique s'appliquant ici à des meubles. D'après l'article 315 du Code de commerce néerlandais, les navires dont la propriété s'acquiert par la transcription de l'açte dans les registres, peuvent être engagés au profit des créanciers par un acte muni d'une date certaine, et également transcrit dans les registres.

La loi hollandaise reconnaît trois classes ou catégories de créances privilégiées sur les navires :

1° La série de créances spécialement indiquées par la loi et énumérées dans l'article 313 du Code de commerce, conforme, sauf quelques modifications, à l'article 191 du Code français ;

2° Les priviléges stipulés dans un acte *inscrit dans les registres* au profit :

a) Du *vendeur*, pour le prix de la vente et l'intérêt des deux dernières années (en Hollande le prix de vente ne compte *pas*, comme en France (art. 191-8° C. com.), parmi les créances privilégiées *ordinaires*) ;

b) Du porteur d'un acte d'hypothèque (*Pand. en verbandbrief*), sans qu'il soit nécessaire que le navire se trouve dans la possession du créancier : le porteur est privilégié pour le montant de sa créance et des intérêts des deux dernières années ;

3° Toutes les autres créances qui se rapportent à un navire.

Les chiffres 1, 2 et 3 indiquent l'*ordre* dans lequel les créanciers de chacune de ces trois catégories sont privilégiés; il s'ensuit que les créanciers *hypothécaires* sont *inférieurs* en rang à ceux qui ont des priviléges sans inscription, énumérés dans l'article 313 précité.

Le rang des créanciers privilégiés mentionnés sub. 2 (vendeur et porteur d'un acte d'hypothèque) est réglé par la date de la transcription des actes (*potior jure qui prior tempore*).

L'arrêté royal de 1836 contient des dispositions administratives concernant l'inscription d'actes au profit de créanciers, en vertu de l'article 315 du Code de commerce. — Il ordonne aux créanciers de remettre au conservateur du registre dans lequel le navire a été inscrit deux bordereaux signés, indiquant tous les détails concernant la créance, spécialement énumérés dans l'arrêté,—entre autres les *nom*, prénoms, etc. du *créancier* et le domicile élu par lui dans le ressort du bureau.

On ne reconnaît donc que des hypothèques nominatives, et les *cessions* d'hypothèques restent sans effet vis-à-vis des tiers aussi longtemps que le nom du cessionnaire, également avec élection de domicile dans le ressort du bureau, n'a pas été inscrit au registre.

Cette disposition est comme le corollaire d'une autre qu'on trouve parmi les règles concernant la saisie et la vente des navires sur poursuite des créanciers, d'après laquelle le créancier qui a saisi le navire doit faire *signifier* les publications qui annoncent la vente, *au domicile élu des créanciers privilégiés inscrits dans les registres.*

En effet, la publication seule ne semble pas un moyen assez efficace et assez sûr pour porter à leur connaissance le fait de la saisie et de la vente projetée, et pour les mettre à même de veiller à la conservation de leurs droits.

Tous les priviléges (y compris celui du créancier hypothécaire) sont éteints lorsque après l'aliénation du navire il a navigué pendant soixante jours, sous le nom et aux risques de l'acquéreur, sans opposition de la part des créanciers privilégiés du vendeur. — Cette disposition ne s'applique pas à l'aliénation qui se fait en pays étranger en faveur d'étrangers, sans transcription dans les registres hollandais : elle laisse subsister les priviléges.

Le vendeur d'un navire est obligé de donner à l'acheteur une liste de toutes les créances privilégiées signée par lui.

Notre loi ne contient pas une disposition analogue à celle de l'article 192 du Code de commerce français. Les créanciers peuvent se servir des preuves ordinaires pour constater leurs priviléges.

Observations.

Quoique l'hypothèque maritime soit fort bien réglée dans le Code néerlandais et les ordonnances administratives, il en est fait un usage assez restreint.

Ce sont d'abord les frais de l'enregistrement de l'acte d'hypothèque qu'on considère souvent comme un obstacle aux emprunts de cette nature.

Cependant il y a d'autres causes, résultant de la nature même de ces hypothèques, qui s'opposent au développement de cette forme de crédit maritime.

Comme l'a fort bien démontré M. Millet, l'hypothèque maritime, pour devenir un instrument vraiment utile de crédit maritime et attirer les capitaux disponibles à un intérêt modique, devrait offrir une sécurité analogue à celle du gage ou de l'hypothèque terrestre.

M. Millet lui-même reconnaît, à la fin de son étude, qu'il importe de se garder d'illusions dangereuses à cet égard.

Cependant il me semble qu'il ne se rend pas encore suffisamment compte des obstacles insurmontables qui s'opposent à ce que l'hypothèque maritime devienne un puissant instrument de crédit.

Aucune loi ne pourra fournir au créancier, porteur d'un acte d'hypothèque maritime, un équivalent de la sécurité qui résulte pour le créancier gagiste de la *possession* du gage, et pour le créancier hypothécaire de l'*immobilité* de la chose hypothéquée. L'inscription dans les registres fournit la preuve légale du *droit* d'hypothèque;—mais quel avantage en résultera-t-il pour le créancier quand le navire a été soustrait à sa poursuite?

Je ne parle pas des risques de la mer. Le créancier peut se faire assurer, et même le projet de loi présenté à l'Assemblée nationale française déclare (à tort, selon moi) le prêteur subrogé de plein droit aux bénéfices des assurances qui auraient été faites par l'emprunteur sur le navire hypothéqué. L'assurance, toutefois, ne garantit le créancier que contre une partie des risques qu'il court. Il ne peut pas se faire garantir par l'assurance maritime l'efficacité de son droit d'hypothèque pour le cas où le navire ne périt pas.

Un autre obstacle fort grave se trouve dans la préférence qu'on doit nécessairement accorder aux priviléges légaux et surtout au prêt à la grosse.

M. Millet me semble un peu trop optimiste à cet égard. « Personne ne se plaint, dit-il, du privilége qui appartient au prêteur à la grosse. » (P. 109.) C'est parfaitement vrai. L'intérêt de la navigation exige que

le capitaine soit autorisé, quand d'autres ressources lui font défaut, à se servir du navire comme d'un instrument de crédit. Cette faculté serait peu efficace si les créances hypothécaires antérieurement inscrites ne devaient céder le pas aux emprunts contractés par le capitaine. D'un autre côté, le prêt à la grosse servant à conserver le gage commun se fait aussi dans l'intérêt du créancier hypothécaire.

Il est donc juste que la loi accorde au prêteur à la grosse (et à quelques autres catégories de créanciers en faveur desquels on peut faire valoir des arguments analogues) un privilége supérieur à celui du créancier hypothécaire. Mais ceci n'empêche pas que le droit d'hypothèque ne puisse être rendu entièrement illusoire par l'application du principe mentionné. Quelque juste que soit ce principe, le créancier hypothécaire n'en aura pas moins perdu le bénéfice de son gage, et souvent en même temps tout espoir de recouvrer son argent!

Dans les Pays-Bas on se sert presque toujours de la forme d'association indiquée par M. Millet (p. 108) pour trouver les capitaux pour la construction et l'équipement des navires à voiles. Les bateaux à vapeur sont presque tous la propriété de sociétés anonymes qui, en cas de besoin, ont recours à l'émission d'obligations au porteur. Pour les petits navires, l'armateur, qui est souvent en même temps le capitaine, fait appel au crédit que lui accordent soit le constructeur, soit d'autres personnes, à raison d'un intérêt plus ou moins élevé (la loi française de 1807 a été supprimée en Hollande) et en prenant une assurance sur la bonne arrivée du navire, qu'ils considèrent comme le gage principal de leur créance, sans toutefois remplir les formalités de l'hypothèque maritime.

Cette forme de crédit présente de graves inconvénients. Le capitaine, quasi-propriétaire du tout ou d'une partie du navire, se sent toujours sous la charge des dettes dont sa propriété est grevée. Il sait qu'en cas de perte la dette est payée par l'assureur. Souvent il a fait assurer en même temps son intérêt de propriétaire. En ce cas, la perte du navire peut être considérée par lui comme un événement assez désirable, et l'on prétend, hélas! que cette considération n'est pas toujours sans danger pour la sûreté de la navigation.

M. Millet s'est aussi posé la question de savoir si le système de l'hypothèque maintenue pourrait être appliqué aux *navires en construction?* Il rend compte des usages de plusieurs nations par rapport à cette sorte d'hypothèque. Les législations modernes ne contiennent pas de dispositions spéciales à cet égard.

Il est peut-être intéressant d'ajouter que la commission, nommée en 1869 par le gouvernement du royaume d'Italie pour préparer une révision complète du Code de commerce, a prévu le cas d'une hypo-

thèque consentie pendant la période de construction, et a jugé nécessaire d'en régler la forme. En effet, on trouve dans le remarquable *Avant-Projet*, rédigé avec le plus grand soin par les premières illustrations juridiques et les coryphées du commerce de l'Italie et publié vers la fin de 1873, l'article suivant (527) :

« La scrittura costitutiva di pegno sopra una nave in costruzione dev' « essere trascritta nei registri del compartimento marittimo in cui si fa « la costruzione.

« All orchè dopo compiuta la costruzione, viene relasciato alla nave « l'atto di nazionalità, deve farsi in esso annotazione delle scritture « costitutive di pegno già trascritte (1). »

M. Gonse présente les observations suivantes :

Je crois devoir appeler l'attention de la Société sur deux passages du travail si intéressant de M. Millet; ils me paraissent demander une explication précise.

Parlant de l'Allemagne, M. Millet cite l'article 59 du nouveau Code de commerce allemand qui réglemente les inscriptions. Pour éviter toute confusion, il importe d'indiquer nettement que cet article ne fait pas partie du Code fédéral lui-même, mais se trouve dans la loi qui promulgue ce Code dans les États prussiens. Il en résulte qu'il n'est applicable qu'en Prusse. L'hypothèque maritime elle-même n'est pas organisée par le Code fédéral, elle n'est pas mentionnée dans l'article 757 qui énumère les créances qui donnent droit sur le navire. L'article 780 s'en réfère aux législations de chacun des États en ce qui concerne les droits de gage acquis sur le navire par la volonté des parties. C'est donc aux législations particulières qu'il faut recourir en ce qui concerne l'hypothèque maritime. On trouve, du reste, la confirmation de ce fait dans le travail de M. Millet; car il nous apprend, d'une part, que deux projets de lois récents ont pour but d'étendre le régime de l'inscription aux nouvelles provinces annexées à la Prusse, et, d'autre part, que dans le Mecklembourg les navires sont regardés comme des meubles, et que l'inscription n'est pas nécessaire. Il paraît donc bien que, dans sa pensée, il n'y a pas de loi fédérale à ce sujet; mais il était peut-être utile de le préciser davantage. Cette distinction a une grande importance. Au point de vue de l'étendue, la partie du littoral allemand soumise aux lois prussiennes est très-considérable; mais l'intérêt de la question maritime se concentre surtout sur un point où ces lois ne sont pas en vigueur : je veux parler de la ville libre de

(1) Voir *Atti della Commissione*, t. III, p. 121.

Hambourg. Il y a lieu de croire que l'hypothèque maritime ne fonctionne pas dans cette grande ville de commerce maritime. En 1868, un congrès d'armateurs s'y est réuni et s'est prononcé contre l'introduction de cette hypothèque dans le Code de commerce fédéral.

La seconde observation a trait à l'Italie. Après avoir analysé les législations de la Prusse et de l'Angleterre, notre collègue énonce brièvement que des règles analogues existent en Italie. C'est, je crois, une constatation prématurée. Il existe en effet un projet de loi qui doit organiser le *crédit naval*.

Dans le bulletin de la Société du mois de juin dernier, M. de Valroger nous a rendu compte du rapport du ministre du commerce italien proposant l'adoption de l'hypothèque dans des conditions qui se rapprochent beaucoup du projet français. Mais rien n'indique que ces propositions aient été jusqu'à présent adoptées par les Chambres et que le projet soit passé à l'état de loi.

M. Greffier prend ensuite la parole et présente les observations suivantes :

Vous avez tous lu avec un grand intérêt, j'en suis sûr, le remarquable travail dont notre honorable collègue nous avait, à la dernière séance, tracé une esquisse rapide, mais suffisante pour faire comprendre l'importance du sujet.

L'étude qu'a faite notre collègue des législations et des pratiques traditionnelles de certains pays étrangers, où l'hypothèque maritime apparaît sous des formes diverses plus ou moins nettes et saisissantes, a-t-elle fait de lui un partisan bien ferme de l'innovation qu'il est question d'introduire dans les lois françaises? Je n'oserais l'affirmer; reconnaissons le, d'ailleurs, son but n'était point d'affirmer une opinion en cette matière, mais d'apporter à l'examen et à l'appréciation de la Société des documents recueillis avec soin, propres à montrer comment, dans les pays où l'idée nouvelle a reçu quelque application, elle est accueillie par les hommes les plus compétents pour en signaler les caractères et en juger les résultats.

Il ne faut point, d'après cette étude, exagérer la valeur de l'hypothèque maritime; il faut se garder des illusions, mais il n'est pas téméraire assurément de voir en elle une ressource fort utile et souvent nécessaire; cette conclusion à laquelle est arrivé M. Millet était celle qu'avait émise, avec un peu plus de force cependant, le rapporteur de la commission instituée en 1865 pour la révision du texte du Code de commerce spécial au commerce maritime; c'est aussi, sans aucun doute, celle des honorables membres de l'Assemblée nationale qui,

sans attendre la révision du Code de commerce et allant au plus pressé, eut détaché du projet de la commission le chapitre consacré à l'hypothèque maritime et fait à la commission et à son rapporteur l'honneur de reproduire et le texte adopté et l'exposé des motifs qui avaient justifié cette adoption.

Pour ma part et avec l'aide de M. Millet, je voudrais, sans mêler à mes observations aucune parole de critique, rechercher, aussi rapidement que possible, si l'hypothèque maritime est une innovation praticable d'abord et qui se recommande ensuite à l'attention de tous par les ressources qu'elle peut procurer au point de vue du crédit dont le commerce maritime paraît depuis longtemps avoir besoin.

Que l'affectation hypothécaire d'un navire à la garantie d'une créance soit possible en pratique, cela n'est pas douteux puisque, sous des noms divers, elle a été réalisée en Angleterre, en Amérique et en d'autres pays encore.

Pourquoi ne le serait-elle pas en France? Serait-ce parce que le navire est un meuble et que l'idée de l'hypothèque s'adapte mal à un objet mobilier? Mais est-il besoin de rappeler qu'à toute époque le navire a été un meuble d'une nature particulière; un *meuble-immeuble*, comme disaient le commentateur des rôles d'Oleron et le Parlement de Bordeaux dans un arrêt du 26 juin 1612? Est-il besoin surtout de dire que déjà ce meuble, si peu fixe en sa place, est susceptible du droit de suite, cette partie si importante de l'hypothèque, et pour me servir des termes du rapport de la commission de 1865, que « l'hypothèque maritime, si l'on veut bien y réfléchir, ne ferait pas autre chose que de concéder par une convention les deux droits de suite et de préférence que déjà la loi maritime accorde aux créanciers sous le nom de priviléges? »

Ajoutons que si l'hypothèque doit se traduire pour une inscription qui en révèle l'existence et en constitue la publicité, la législation qui régit les navires, leur construction et leur propriété se prête à merveille à un système excellent d'inscription et de publicité. Les registres de la douane, la forme de l'acte de francisation, et les obligations étroites que la loi impose aux constructeurs et aux propriétaires de navires, offrent aussi bien au moins que les registres de nos conservateurs, un moyen assuré de conserver l'inscription et de la révéler au public. Je n'entre dans aucun détail sur ce point, le travail de M. Millet vous a initiés à ce côté pratique de la question, aussi bien pour la France que pour les pays étrangers.

Il est donc possible, facile même, de constituer une hypothèque sur un navire et de donner à cet engagement toute la publicité désirable.

Mais quelle peut être la valeur d'un pareil gage? quelle n'est pas la fragilité de l'objet sur lequel il repose! Comptez-vous donc pour rien les naufrages, et n'êtes-vous pas inquiets des terribles indiscrétions du bureau VERITAS? Comment un capitaliste mettra-t-il sa confiance dans une garantie soumise à de tels dangers?

Cette objection, que nous avons souvent entendu faire, va beaucoup trop loin, et elle n'est pas propre au seul contrat d'hypothèque.

La fragilité du navire et les dangers qu'il court ne font obstacle ni aux contrats de transport des personnes et des marchandises, ni aux contrats d'assurances, ni au prêt à la grosse, ni à toutes ces conventions qui se lient aux destinées de ce bois flottant à travers les espaces et sous les menaces incessantes des tempêtes et des naufrages. On confie aux navires sa personne, sa famille, ses trésors, les marchandises les plus précieuses; les assureurs acceptent les risques, le prêteur à la grosse livre son argent. Pourquoi tous ces contrats se forment-ils? pourquoi toutes ces hardiesses et toutes ces témérités? C'est parce que sur cent navires il en revient quatre-vingts au moins au port, et qui reprennent la mer pour revenir encore; c'est que les chances favorables sont bien plus nombreuses que les chances mauvaises; c'est que les progrès de la navigation sont incessants, et qu'il est des navires immenses qui effectuent leurs traversées avec la régularité d'un convoi de chemin de fer.

Il ne faut donc pas exagérer sur ce point; le navire, malgré les risques qu'il court, peut offrir au prêteur des garanties sérieuses, sinon absolument assurées.

D'ailleurs, et l'Angleterre n'a eu garde de négliger cette précaution, il est facile de combiner le prêt hypothécaire avec l'assurance, soit du navire, soit de la créance, et de mettre ainsi toutes les chances de son côté.

Serait-il bon que le créancier hypothécaire fût subrogé de plein droit au bénéfice de l'assurance consentie par l'armateur? Les esprits sont fort divisés sur ce point. Les législations étrangères sont muettes, et il ne paraît pas que les Anglais y aient songé. En France, la commission de 1865 avait repoussé l'idée de la subrogation légale; elle a, au contraire, été introduite dans le projet soumis par MM. Savoni, Grivari, Peulvi, anciens députés à l'Assemblée nationale.

C'est un nouveau cas de subrogation légale qu'il faudrait inscrire dans notre Code, et la nécessité n'en paraît pas absolument démontrée. La convention peut suffire, et M. Millet nous apprend, avec raison, que des hommes très-experts en ces matières voient dans la subrogation légale des dangers qui tiennent aux conditions essentielles du contrat d'assurance et aux difficultés inhérentes à la combinaison des deux

contrats. Nous sommes, pour notre part, de l'avis de ceux qui pensent que si par l'adjonction de l'assurance au prêt hypothécaire, le créancier peut acquérir une sécurité réelle, il est bon de lui laisser le soin d'apprécier la mesure et les conditions du contrat accessoire qu'il jugera opportun de souscrire.

Ce serait peu, messieurs, que l'affectation hypothécaire des navires ne fût pas en opposition avec la nature de l'objet engagé et qu'elle fût, en la forme, facilement réalisable, si, après tout, elle ne devait apporter au crédit qu'une assistance médiocre ou douteuse.

Mais il est, il me semble, pour apprécier l'utilité et la mesure d'une innovation, un critérium qui trompe rarement. Quand on voit la fiction, disons le mot, la dissimulation, établir dans les habitudes et les mœurs d'un pays des usages que les lois ne sanctionnent pas et que la justice ne peut consacrer, il y a de fortes présomptions que la loi ne donne pas satisfaction à des besoins réels et sérieux. Il semble qu'il en soit ainsi de l'hypothèque maritime ou, si l'on veut, de l'affectation d'un navire à la garantie d'un prêt d'argent. Elle se produit très-souvent sous la forme d'une vente fictive du navire consentie par le propriétaire au prêteur. On cite un arrêt de la Cour de Rennes du 29 décembre 1849 qui a maintenu comme valable un gage constitué sous cette forme.

A Marseille, si je suis bien informé, il existe un autre usage assez généralement respecté, c'est l'inscription de la créance d'un prêteur au dos de l'acte de francisation, c'est l'inscription hypothécaire sans garantie de la validité du contrat d'hypothèque.

On comprend sans peine à quelles difficultés, à quels dangers même la vente fictive du navire expose le propriétaire simulé. Toutes les obligations que les lois de douane et autres imposent au propriétaire lui sont imposées, et il est souvent obligé, pour défendre une simple somme d'argent qu'il a prêtée, d'engager des instances concernant la propriété même du navire. On peut également comprendre combien l'usage qu'on dit suivi à Marseille repose sur une base fragile, puisque le créancier est en réalité soumis à la bonne volonté des autres créanciers qui sont toujours maîtres de refuser de ratifier des conventions dont le résultat est de créer une préférence qui peut leur être funeste.

Quoi qu'il en soit, l'établissement et la persistance de tels usages n'attestent-ils pas que le commerce maritime comprend et désire l'organisation d'un système de garantie réelle appliqué à ses opérations et à ses besoins?

On objecte que dans les pays où l'affectation des navires comme gage de la sûreté des créances est pratiquée, en Angleterre par exemple, il ne s'est point formé de grands établissements de crédit spé-

cialement établis pour venir en aide au commerce maritime, et vous avez pu lire aux pages 111 et 112 du *Bulletin* les documents cités sur ce point par M. Millet. Le fait que l'auteur relève est assurément important à noter; mais il ne faut pas oublier qu'en Angleterre, en Amérique, le commerce maritime a une extension considérable, qu'il vit de ses propres forces et que l'on n'en est pas dans ces pays à chercher des moyens de créer et de raviver une industrie compromise. M. Millet nous montre très-bien qu'en Angleterre tout se passe dans les ports de mer, où les armateurs, les capitalistes et les commerçants se rencontrent et se connaissent: le courtier dont il parle est le trait d'union entre tous.

Mais malheureusement nous sommes loin de cette prospérité; nos constructeurs, nos armateurs ont souvent besoin de recourir à l'emprunt, et ce n'est pas dans les villes du littoral que le plus souvent ils trouvent les capitaux qui leur sont nécessaires. Ils s'adressent à Paris aux banquiers, aux capitaux qui y abondent, et ils n'y trouvent point l'assistance qu'ils sollicitent. Pourquoi? Parce que, quoi qu'on en dise, on ne fait pas, à de grandes distances, crédit seulement à l'honneur et à la probité d'un commerçant que l'on ne connaît pas; l'on veut des garanties réelles, et nous doutons qu'il puisse se former une grande compagnie de crédit maritime, si les emprunteurs auxquels elle doit prêter ses capitaux n'ont rien de plus que leur signature à offrir en garantie.

Historiquement parlant, tout le monde sait que l'idée de la création de l'hypothèque maritime a pris chez nous sa forme et sa sérieuse consistance le jour où s'est formé le projet de l'établissement d'une compagnie considérable par le nom et la qualité de ses fondateurs et par l'importance des capitaux qu'elle voulait mettre au service de notre commerce maritime. Et peut-être n'est-il pas téméraire de dire qu'en ce point, comme en beaucoup d'autres, notre génie national et nos mœurs économiques peuvent justifier en France le succès d'entreprises dont l'Angleterre ne ressent ni le besoin ni la raison d'être.

Il est encore un point sur lequel je crois devoir présenter quelques observations.

L'hypothèque maritime doit-elle aider puissamment à la construction des navires? Dans la pensée de la commission de 1865 comme dans celle du projet soumis à l'Assemblée nationale, l'affirmative n'est pas douteuse. Cependant notre honorable collègue a recueilli des renseignements consignés dans son travail, desquels il paraît résulter qu'en Angleterre ceux-là mêmes qui expriment l'avis qu'on peut hypothéquer un navire en construction, estiment que cette garantie n'est pas considérée comme bonne, parce que dans ce pays toutes les hypothèques, ou pour mieux dire tous les engagements qui pourraient

affecter le navire dans le chantier de construction, s'évanouissent le jour où le navire est enregistré et délivré.

Il semble qu'il suffirait de faire disparaître la cause de la défaillance de la garantie pour lui conserver tout son effet, et que si l'on établissait, par une disposition de loi, un moyen de transporter les hypothèques grevant le navire en construction sur le navire mis à la mer et enregistré, on aurait résolu le problème. C'est ce qu'ont essayé de faire les projets français, et s'il est vrai, comme l'attestent les enquêtes, que l'on peut concilier les règles de l'hypothèque avec la condition un peu complexe du navire en construction, il semble que de ce côté encore l'innovation dont nous nous occupons pourrait produire d'utiles résultats.

Il ne faut pas d'ailleurs exagérer les difficultés que peuvent susciter les intérêts divers mis en jeu lors de la construction d'un navire. Ce qu'il importe d'éviter c'est que la faillite du constructeur m'enlève tout privilége sur le navire, soit à ceux qui lui ont prêté de l'argent pour faire les avances de la construction, soit à l'armateur qui a déjà payé une partie de cette construction.

Or il semble facile d'inscrire sur un registre affecté aux bâtiments en construction les hypothèques consacrées au cours des travaux pour en assurer l'exécution.

La date des inscriptions déterminerait, s'il y a lieu, le rang que chaque intéressé doit avoir sur le prix du navire.

Il serait trop long d'envisager ici toutes hypothèses qui peuvent se présenter, et nous n'avons ni le temps ni le désir de nous livrer à cet examen; tout ce que nous voulons dire à ce sujet en terminant, c'est que, même en Angleterre, on trouve pour la période correspondant à la construction des navires un système de garantie, qui peut n'avoir pas une grande faveur, mais qui existe et qui, avec l'habileté pratique de nos voisins, doit produire ses fruits; c'est qu'en Danemark, il existe une combinaison remarquable que M. Millet nous fait connaître (page 107) et qui ne s'éloigne pas sensiblement du système proposé pour la France, et qu'en Allemagne, sauf des restrictions qui ne sont pas très-nettement définies, on ne serait point contraire à l'application de l'hypothèque maritime sur les navires en construction.

C'est donc, Messieurs, une idée qui prend racine et à laquelle les législations et les usages des pays étrangers ne paraissent point répugner.

Je mets ici un terme à ces trop longues observations en remerciant notre honorable collègue d'avoir réuni dans son excellent travail des documents nombreux et pleins d'intérêt à l'aide desquels il est permis d'apprécier sous toutes ses faces une question que les jurisconsultes,

les législateurs et avant eux les commençants les plus intéressés à sa solution, présentent comme digne du plus sérieux examen.

M. R. Millet croit pouvoir maintenir ses conclusions. Elles sont conformes aux renseignements nouveaux qu'il a reçus de la ville de Hull. Il insistera sur un seul point qui lui paraît de grande conséquence : le jeu de l'hypothèque pendant la période de construction.

M. Greffier estime qu'en France, le registre de construction suffit à tout, et peut servir de monument au créancier. Mais c'est préférer l'intérêt de la créance à l'intérêt même du navire. D'ailleurs on se trompe sur l'importance du registre de construction. La douane s'informe pour la statistique et pour la surveillance des constructions commencées, mais elle ne recherche pas quel est le propriétaire du navire inachevé. Cela dépend du contrat, du mode de payement, de mille circonstances qui échappent au législateur. Voici ce que dit la loi du 27 vendémiaire an II art. 39 : Toute personne *qui fait construire un navire* doit en faire la déclaration à la douane du port. On ne s'informe pas si la personne fait construire pour elle ou pour autrui. C'est après la construction achevée que le *propriétaire* fait au même bureau le dépôt du certificat du constructeur français, et déclare le port auquel il veut attacher sa *nouvelle* propriété. Ainsi le registre de construction n'empêche pas qu'il y ait des droits inégaux et mal définis sur un navire commencé. Il faudra que la douane s'informe du contrat, des clauses particulières, des à-compte payés, avant d'inscrire une hypothèque sur la demande de l'une des parties. En bonne justice, toutes les deux pourront la consentir. Ce sont des embarras sans fin. Voilà pourquoi les différentes combinaisons usitées à l'étranger pendant cette période n'ont aucune influence sur le sort du navire, une fois lancé. En pratique, il n'y a qu'une manière de donner un droit réel à celui qui prête aux chantiers : c'est de le faire entrer comme partie dans le contrat de construction. Il a alors les droits d'un véritable propriétaire ; autrement le prêteur doit négliger cette charpente et chercher une autre sécurité.

L'hypothèque a besoin d'une bonne assiette. Il ne faut pas la gâter pour s'en servir hors de propos.

La discussion est close.

M. Ernest Cambrassé, a la parole pour une communication sur la législation des chemins vicinaux dans les divers pays.

Le ministère de l'intérieur chargé, comme vous le savez, de l'appli-

cation des lois sur les chemins vicinaux, a réuni, dans ces derniers temps, des informations précises sur la législation et l'organisation de la vicinalité dans les principaux États européens. Il a adressé dans ce but, par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères, aux agents diplomatiques français un questionnaire embrassant les principales questions qui touchent à cet important sujet. Les réponses au questionnaire, les documents envoyés à l'appui, les textes législatifs étrangers, ont été traduits, classés et publiés par ordre du ministre de l'intérieur.

Je voudrais, d'après cette publication, vous rendre compte des traits principaux des législations étrangères en les comparant à la nôtre.

Je ne m'occuperai, bien entendu, que des chemins vicinaux, c'est-à-dire de ce réseau immense de chemins secondaires qui, pénétrant dans l'intérieur des campagnes et favorisant la circulation des produits dans toutes les parties du territoire, alimente les grandes voies de communication et assure au pays un développement agricole et industriel, complet et homogène. S'il est nécessaire que les grands centres où s'opèrent les transits internationaux soient reliés entre eux par des chemins de fer, des canaux et des grandes routes, il est peut-être plus nécessaire encore à la prospérité d'une grande nation que tous les points du territoire communiquent entre eux par des chemins faciles à suivre. Les chemins de fer y sont directement intéressés, car c'est par les chemins vicinaux que les marchandises peuvent arriver aux stations intermédiaires et constituer ainsi un trafic chaque jour plus considérable. L'État, de son côté, y est tout aussi intéressé, car, grâce à une circulation normale et uniforme dans tout le territoire, l'échange incessant des produits amène inévitablement l'uniformité des prix et, avec le temps, l'uniformité du bien-être, qui complètent et couronnent l'unité administrative et politique.

Cette notion du rôle de la vicinalité dans ses rapports avec la prospérité de l'État n'a eu d'influence sur les législations européennes qu'à une époque très-récente. Jusque-là, le soin des voies de petite communication était laissé à l'initiative des populations, et le législateur ne paraissait pas pressentir l'immense intérêt économique qui s'attachait à ces chemins.

Nous pouvons affirmer que la France a eu le mérite de deviner et d'appliquer la première le principe d'une intervention nécessaire de l'État dans les questions vicinales. Les autres nations de l'Europe l'ont imitée, à l'exception toutefois de l'Angleterre, dont le génie propre avait su depuis longtemps rendre inutile l'intervention de l'État et créer spontanément un réseau vicinal. C'est même, au point de vue

des idées de décentralisation, un curieux sujet d'études que la comparaison, dans cette matière spéciale, des procédés anglais et des pratiques des autres nations. On y verrait que l'instinct que nous appelons décentralisateur, l'esprit d'initiative des particuliers, des corporations, des communes, sans provocation de l'État, n'existe qu'en Angleterre et ne donne que là des résultats efficaces, bien que très-contestés déjà. Sur le continent nous retrouvons partout le génie français qui personnifie, dans l'État, toutes les énergies politiques et administratives de la nation. Il semble même que chez nous au moins cette tendance soit invincible. C'est en vain qu'en donnant avec raison aux conseils généraux, par la loi de 1871, des attributions très-larges en matière de chemins, le législateur a cru décentraliser, il n'a fait que déléguer quelques-uns des pouvoirs de l'État. Celui-ci a conservé son droit de tutelle, il s'est réservé d'autoriser la création des ressources et de les compléter par des subventions, ce qui ne laisse guère aux conseils locaux que l'apparence de la liberté, et ne peut que difficilement propager l'esprit d'initiative et d'association. Mais on ne détruit pas par une loi des traditions séculaires, on ne décrète pas la hardiesse et l'initiative des citoyens. Sans la loi de 1836, il est bien évident que la France, tout en se plaignant amèrement de n'en point avoir, n'aurait pas construit 200 kilomètres de chemins vicinaux. Laissons donc à l'État sa mission nécessaire qui est d'encourager, d'inventer, de subventionner, et voyons comment notre loi a compris ce rôle tutélaire. Les admirateurs de l'esprit anglais auront au moins cette consolation patriotique que le système français est évidemment le plus perfectionné de l'Europe, et que si nous sommes dirigés, organisés, régentés par l'État, nous le sommes par les méthodes de centralisation les plus parfaites qui existent.

Examen des législations étrangères.

Pour procéder avec méthode, j'examinerai successivement les législations étrangères et la nôtre aux divers points de vue qui suivent :

1° Expropriation pour cause d'utilité publique en matière de chemins ;

2° Classement, organisation et personnel ;

3° Divers modes d'application de la prestation en nature ;

4° Longueur et dépenses des chemins construits par les communes.

Par les raisons déduites au commencement de ce travail, il est nécessaire de mettre tout à fait à part la législation anglaise et de l'examiner immédiatement dans son ensemble ; elle est pour ainsi dire sans analogie avec la nôtre.

Le trait saillant est celui-ci : Aucune route en Angleterre, grande ou petite, royale, provinciale ou vicinale, n'est entretenue par l'État.

Aucune somme n'est portée au budget de l'État pour la construction ou l'entretien d'aucune route.

Ajoutons immédiatement qu'au dire du ministre des travaux publics d'Italie, qui a comparé tous les systèmes pour les appliquer dans son pays, les réseaux français et anglais ont le même développement et la même importance proportionnels.

Deux systèmes absolument opposés ont donc produit les mêmes résultats; mais nous verrons bientôt s'ils sont également satisfaisants.

L'Angleterre ne connaît que deux espèces de routes : les grandes routes (highways) ou routes à circulation libre et les routes à barrière de péage (turnpike roads). Toutes sont entretenues par des communes, unions de communes ou par des particuliers, suivant les distinctions ci-contre :

Les highways sont, en général, entretenus par la commune traversée (parish) : un surveyor (inspecteur) est chargé de tout ce qui concerne la réparation et l'entretien des highways. Ce surveyor est un fonctionnaire municipal nommé par le *vestry*. Une taxe spéciale, nommée highway rate, est levée sur les habitants de la commune : le produit de cette taxe est mis à la disposition du surveyor.

La loi sur les highways de 1835 (5 et 6 William IV, c. 50) et les lois de 1862 et de 1864 (25 et 26 Victoria, c. 71) ont autorisé la formation d'unions de communes, connues sous le nom d'highways districts, mais ces actes législatifs ont ce caractère tout particulier d'être facultatifs. Les comtés peuvent l'adopter ou maintenir l'ancien état de choses. Il y a dans ce système une certaine analogie avec nos lois sur les syndicats pour le curage des rivières ou les desséchements. La loi anglaise veut seulement aider l'initiative privée, lui fournir des moyens de se développer et de s'organiser, mais non lui imposer des règles uniformes. Aux termes de l'act de 1862, cinq juges de paix au moins peuvent provoquer la formation d'un highway district. Ils envoient à chaque paroisse un projet d'organisation. Cette proposition est soumise à l'assemblée des juges de paix qui décident s'il y a lieu de former un ou plusieurs highway districts, mais elle ne devient définitive qu'à une réunion postérieure; si une partie du comté seulement doit être organisée en highway district, deux au moins des juges de paix, pris parmi ceux qui ont provoqué la création du district, doivent occuper dans la circonscription projetée. Le projet doit indiquer combien chaque paroisse élira de waywardens chargés de constituer le highway board. Leur mandat est d'un an. Des paroisses dites highway parishes peuvent être distraites du district et maintenir leur autonomie. Le highway board a le pouvoir d'acquérir les terrains nécessaires. Il nomme en général, un trésorier, un secrétaire et un surveyor de

district : ces fonctionnaires peuvent être salariés. Le highway board passe tous les contrats relatifs à son mandat.

La spécialité des dépenses par paroisse est rigoureusement maintenue, ce qui doit être un grand obstacle à une bonne administration.

Les agents paroissiaux continuent à lever la taxe des routes, et ils en versent le montant dans la caisse du comité. Le maximum de cette taxe n'excède pas 12 p. 100 du loyer.

Le budget du district arrêté par le comité est soumis au secrétaire d'État de l'intérieur qui le présente aux deux chambres du Parlement.

Les recettes afférentes aux highways de l'Angleterre et du pays de Galles se sont élevées en 1869 à 36,625,000 fr. et les dépenses à 34,775,000 fr., dont 13,750,000 fr. pour terrassement, 5,275,000 fr. pour frais de transport, 2,350,000 fr. pour achat de matériaux et 2,175,000 fr. pour frais de personnel.

En Écosse, le service est plus compliqué et les résultats moins satisfaisants. L'opinion générale tend à centraliser le service des routes paroissiales et à subvenir à leur entretien par une taxe assise sur les animaux de trait. En Irlande, l'intervention des paroisses est encore plus restreinte.

Les turnpike roads sont toujours établis par des entreprises autorisées par un acte spécial du Parlement ; la concession faite aux entrepreneurs a toujours une durée limitée.

Chaque route est administrée par des gardiens ou commissaires nommés trustees. Les droits de péage, dont la perception a été autorisée par la loi qui a créé la route, servent aux dépenses de réparation et d'entretien. Il y a aussi des lois générales qui posent des règles applicables à toutes les routes connues sous le nom de *turnpike roads*. La principale de ces lois est l'acte 126 de la troisième année de Georges IV.

Lorsque les trustees cessent d'entretenir une route ou que la concession qui leur a été accordée arrive à son terme, le turnpike road devient un highway ordinaire et doit être entretenu aux frais de la paroisse qu'il traverse.

En 1869, il existait en Angleterre et dans le pays de Galles 958 trusts. Les ressources se sont élevées à 25,350,000 fr., dont 24,000,000 fr. produits par le péage (*toll*) et 1,100,000 fr. par la contribution des pauvres (*parish composition*). Les dépenses ont été de 2,322,500 fr., somme sur laquelle l'achat des terrains figure pour 12 millions de francs, les matériaux pour 3,875,000 fr., les charrois pour 2,125,000 fr., le personnel pour 1,750,000 fr. et les travaux proprement dits pour 6,425,000 fr.

En règle générale, un propriétaire foncier ne peut être contraint de céder son terrain que par l'autorité expresse du Parlement.

En ce qui touche la construction des routes, le droit de prendre le terrain sans le consentement des propriétaires est accordée aux trustees d'une turnpike road, par l'acte du Parlement auquel nous avons déjà fait allusion (3, Georges IV, c. 126). Aucun droit de cette nature n'est accordé aux paroisses ou aux highway boards pour la construction des highways.

Lorsqu'il s'agit d'*élargir* une route déjà construite, la règle est différente. Le droit de prendre le terrain sans le consentement des propriétaires est accordé aussi bien aux paroisses et aux highways boards qu'aux trustees des turnpike roads.

Les ressources de ces diverses routes ne comportent pas de prestations en nature. Il existait autrefois en Angleterre un statute duty qui avait une grande analogie avec l'obligation de fournir des prestations. Mais ce statute duty a été aboli par la loi de 1835 (5 et 6, William IV, c. 126).

Il n'existe point en Angleterre d'agents chargés d'inspecter les routes et les chemins. Quant à l'entretien des routes, il est confié, on le sait, aux turnpike trustees et aux surveyors et membres des highway boards.

Les dépenses considérables dont nous avons cité les chiffres pour frais de contruction des chemins nous révèlent que le réseau des routes anglaises n'est pas considéré comme terminé, et que chaque année de nouveaux efforts sont tentés pour le compléter.

Si maintenant on se demande à quelle catégorie de nos chemins correspondent les highways et turnpike roads, il est difficile de préciser la réponse. Il n'existe de différence entre les highways et les turnpike que quant au mode d'établissement, et non quant à la longueur et à l'importance de la voie. La qualification d'highway peut s'appliquer aussi bien à une de nos routes nationales qu'à un chemin vicinal ordinaire. La traduction à peu près exacte du terme highway serait dans notre langue administrative *chemin public*. Ce qui la constitue, c'est le *thoroughfare*, expression intraduisible qui signifie le passage, la traverse, par opposition à la voie qui ne mène qu'à un point déterminé, une maison, une église, un hameau, et s'arrête là. Mais il faut reconnaître que des décisions récentes attribuent le caractère de highway à des voies qui sont attribuées à un service public, et dont le public se sert sans entraves, quel que soit le point d'arrivée. Ajoutons qu'un highway peut être un simple sentier de piéton, un chemin muletier, ou une route carrossable. C'est une question d'appréciation que les tribunaux sont chargés de résoudre suivant les espèces.

Les highways s'établissent par le long usage ou par une destination de père de famille: c'est dire que la législation anglaise considère en

droit les routes comme de simples servitudes. Il est difficile, on le voit, de pousser plus loin l'esprit de décentralisation.

La turnpike road a tous les caractères du highway. Malgré le péage, les habitants des paroisses traversées sont obligés par le droit commun d'entretenir les chemins et peuvent être poursuivis en cas de négligence.

Il ne faudrait pas conclure de ce qui précède que la législation anglaise ne s'est pas préoccupée des routes. Au contraire, en dehors de l'immense chaos des usages et règlements locaux, les actes de 1835 et de 1862 ont édicté une législation très-complète sur la matière, en ce qui touche surtout la construction, l'organisation des district boards et la police des routes. Il suffit de renvoyer à ces actes sans insister sur les détails. Mais la loi anglaise traite ces questions comme celles de droit *civil*, tandis que notre législation routière et vicinale appartient à notre droit *administratif*. Pour insister sur cette différence où nous saisissons sur le vif l'esprit anglais, je dirai que cette législation ressemble à celle que notre législateur impose aux sociétés commerciales. L'État impose des règles aux associés, mais il ne s'associe pas lui-même, tandis qu'en matière de chemins, il est partie active, il défend et ordonne pour son propre compte, il agit et fait agir par ses délégués.

L'Angleterre est-elle satisfaite de ce système de liberté absolue, et tout est-il pour le mieux dans ce pays de la décentralisation? A-t-il suffi de faire appel à l'esprit d'association pour que les district boards donnent des résultats satisfaisants?

Nous ne le pensons pas. Un mouvement énergique d'opinion se prononce en faveur d'une réforme complète de la législation routière. Depuis huit ou dix ans, le gouvernement s'occupe d'une loi qui embrasserait à la fois l'abolition des turnpike roads, l'établissement de highway district *obligatoires*, et un système uniforme d'organisation des highways.

Il n'est pas inutile de savoir que les défauts du régime anglais éclatent à tous les yeux. Dans huit comtés d'Angleterre et de Galles, dans certaines parties du Lincolnshire et du Yorkshire, aucun highway district n'a été formé, et les actes de 1862 et 1864 sont restés lettre morte. Le Derbyshire et le Middlesex n'ont chacun qu'un highway district insignifiant. Le Norfolk et le Straffordshire ont tenté l'expérience et y ont renoncé. Quant aux turnpike roads, les péages sont depuis longtemps condamnés.

Certaines trusts ou concessions disparaissent, d'autres sont continuées d'année en année par des actes de prorogation, sans qu'il soit possible de saisir une raison plausible dans le choix des « victimes ».

En général, les trusts existantes sont dans une situation financière très-précaire, et en somme l'entretien des turnpike roads retombera en grande partie à la charge des paroisses. Et cependant il y a lieu de craindre que de longtemps encore le Parlement ne trouve pas un mode satisfaisant de remboursement des concessions, et surtout ne soit en mesure de réformer radicalement une législation qui ne peut échapper plus longtemps à la sollicitude de l'État.

Nous savons, du reste, que la législation française est l'objet d'une étude particulière de la part du gouvernement anglais. Il y trouvera, à défaut d'autres mérites, la clarté, la précision qui manquent au système anglais. Si, en résumé, on circule presque aussi facilement en France qu'en Angleterre, on ne peut s'empêcher de remarquer que la législation anglaise est, de la part des Anglais eux-mêmes, l'objet des plus vives critiques, tandis que notre législation vicinale, qui touche à tant d'intérêts, pénètre jusqu'au cœur des campagnes, atteint la parcelle si péniblement acquise par le paysan, n'est l'objet d'aucune réclamation très-sérieuse. C'est que notre législation est flexible, susceptible de tous les tempéraments, confiée dans son application à des pouvoirs locaux dont l'incompétence est souvent compensée par les mérites intimes du self-government, tandis qu'une centralisation énergique, au point de vue financier, assure l'harmonie et l'uniformité des efforts individuels. L'Angleterre a fait par la seule initiative des citoyens, et depuis longtemps, un réseau immense y compris les grandes routes, tandis qu'au XVIII^e^ siècle, en France, il fallait l'heureuse rencontre de quelques intendants éclairés pour lancer en ligne droite vers les extrémités du pays nos premières routes nationales. Mais l'Angleterre a besoin de mettre en valeur tous ces matériaux confus; elle semble plus apte à créer qu'à conserver, et en effet, il est plus difficile de trouver des ressources volontaires pour l'entretien que pour la construction. Aussi le vœu public appelle-t-il une législation plus énergique et plus homogène. Ce n'est pas un abandon de l'esprit de décentralisation, d'initiative individuelle, c'est tout simplement besoin d'organiser et d'uniformiser ce que l'esprit d'initiative a su créer dans une proportion inconnue ailleurs (1).

(1) Textes et ouvrages à consulter sur la législation anglaise :

Commentaires de Blackstone, 6^e^ édition (publiée par Butterworth), vol. III, p. 241; — *Pratt's law of highways*, by Kinnerslay, 11^e^ édition, 1870 (Shaw and sons, editors, Felter lane, London).

Lois sur les Highways : 5 et 6 William IV, c. 50; 25 et 26 Victoria, c. 61; 27 et 28 Victoria, c. 101.

Lois sur les Turnpikes : 3 Georges IV, c. 126; 33 et 34 Victoria, c. 73, § 10.

Lois sur l'Expropriation : 5 et 6 William IV, c. 50, § 82; 3 Georges IV, c. 126, § 85 et suiv.; 4 Georges IV, c. 95, § 75; 9 Georges IV, c. 77, § 9.

Expropriation des terrains nécessaires aux chemins.

En France, lorsqu'il s'agit de routes nationales ou départementales, la loi de 1841 s'applique sur l'expropriation avec toutes ses formalités. Mais en matière de chemins vicinaux, la loi de 1836 avait organisé une procédure plus simple qui est toujours en vigueur. L'intérêt qu'excite la construction des chemins vicinaux est si grand, que souvent les terrains sont concédés gratuitement. S'il y a lieu à indemnité, l'administration traite à l'amiable dans la plupart des cas. Quand il est nécessaire de recourir à l'expropriation, on applique la loi de 1841, avec cette réserve toutefois que le jury spécial n'est composé que de quatre jurés, pris sur la liste générale et ordinairement présidés par le juge de paix désigné par le jugement d'expropriation. Le procès-verbal du juge de paix emporte translation définitive de propriété (art. 16, loi de 1836).

Il existe à cette règle une dérogation assez intéressante quand il ne s'agit que de reconnaître et de fixer la largeur d'un chemin vicinal. Lorsqu'un chemin déjà existant est reconnu, c'est-à-dire rendu public et classé autrefois par arrêté du préfet, depuis 1871 par décision du conseil général ou de la commission départementale, l'arrêté ou la décision vaut expropriation et attribue définitivement au chemin le sol compris dans les limites fixées. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité réglée à l'amiable ou par le juge de paix sur rapport d'experts.

Le besoin d'activer les travaux en simplifiant les formalités a fait édicter cette dérogation grave aux lois sur l'expropriation. L'administration, a largement usé de ce droit et dans presque tous les départements il faut reconnaître que bien souvent, même quand l'expropriation était nécessaire, on a passé outre, sans du reste que des réclamations bien vives se soient élevées. L'extrême utilité des travaux a presque toujours arrêté les plaintes.

Les autres législations se contentent de renvoyer purement et simplement aux lois ordinaires sur l'expropriation. Le principe de l'indemnité *préalable* est généralement établi; partout le principe de l'expropriation existe, sauf toutefois dans la province d'Illyrie où les propriétaires peuvent opposer une résistance insurmontable. En Angleterre, il faut un acte du Parlement.

La Suisse nous offre de singulières divergences en matière d'expropriation. Chaque canton a sa législation soit pour la déclaration d'utilité publique, soit pour la fixation de l'indemnité. Ainsi, dans le canton de Berne, le grand conseil seul peut déclarer l'utilité publique. A Zug, c'est le Conseil d'État pour les entreprises provinciales et le conseil municipal pour les entreprises communales. A Glaris, l'in-

demnité est fixée par des jurés nommés par le Conseil d'État ; à Fribourg et dans plusieurs autres cantons, les tribunaux ordinaires sont chargés de la question. Du reste, en dehors même de la question d'expropriation, la Suisse nous présente le type du fédéralisme pur. Chaque canton est souverain en matière de routes et chemins, et en dedans de ses frontières il exerce une action directe et centralisée sur toutes les routes cantonales ; en revanche, dans plusieurs cantons les chemins communaux échappent absolument à la surveillance du pouvoir central et les cantons sont dans l'impossibilité de fournir des documents précis à leur égard.

L'Italie a adopté une disposition exceptionnelle et plus expéditive encore que la nôtre. Aux termes de l'article 11 de la loi du 30 août 1868, l'approbation par le préfet d'un projet de construction ou de rectification d'un chemin appartenant à la catégorie des chemins obligatoires, équivaut à la déclaration d'utilité publique. La commune n'est pas tenue de consigner la valeur des terrains à exproprier : elle a pendant dix ans la faculté d'en conserver le prix entre ses mains en en servant l'intérêt à 5 p. 100. La valeur très-faible des terrains et le défaut de ressources des communes expliquent cette disposition, qui doit singulièrement favoriser l'action administrative.

Organisation, classement et personnel.

Dans tous les États de l'Europe, il existe plusieurs catégories de chemins suivant leur importance et suivant les circonscriptions chargées de les construire et de les entretenir. Tantôt les routes sont groupées par classes comme en Suisse, tantôt elles reçoivent la dénomination de routes provinciales, de cercle, routes communales. Mais le principe de l'origine diverse des ressources pour les diverses natures de routes existe partout : dans toute l'Europe aussi, la législation paraît avoir suivi la marche indiquée par la nature des choses ; elle a passé successivement des grandes artères aux plus petites, du simple au composé, les États ont d'abord été reliés entre eux, puis les villes, puis enfin les villages. Mais comme nous le disions en commençant, les États d'Europe se sont très-inégalement préoccupés des chemins vicinaux. Soit faute de ressources, soit plutôt faute de comprendre l'intérêt national qui s'attache à un réseau vicinal complet, ils n'ont pris d'initiative à cet égard que depuis dix ou quinze ans, et c'est même une rare exception quand l'État, non content de régler la matière, intervient pour distribuer des subventions. La Belgique et l'Italie seules ont posé le principe. La France a donné la première l'exemple des subventions régulières, méthodiques et distribuées suivant des règles fixes. Elle avait aussi, la première, assis la législation sur ses véritables bases, mais non sans de longues hésitations.

Depuis la loi du 22 janvier 1790 qui avait chargé les administrations du département de la conservation des chemins vicinaux, ce droit de surveillance a toujours été proclamé. Mais le droit était désarmé. Une loi du 6 octobre 1791 posait à la fois le double principe de la contribution communale pour l'entretien des chemins et du droit attribué au directoire de département de les faire réparer d'office en cas de plaintes générales. De 1792 à l'an IX, de nouvelles décisions sont intervenues dans le même sens. Un arrêté du Directoire, du 23 messidor an V, avait posé le principe du classement à effectuer de tous les chemins utiles, les autres devant être rendus à la culture.

Toute la période du premier Empire fut employée en recherches et études qu'expliquent suffisamment les difficultés considérables du sujet, qui résident dans les dépenses immenses à effectuer et dans la recherche des moyens à trouver pour intéresser et au besoin obliger les communes à concourir à l'entreprise. On crut pouvoir résumer les recherches dans une loi spéciale du 28 juillet 1824 qui a introduit plus d'ordre dans les dispositions existantes, mais sans les fortifier par des moyens suffisants d'action ni par des ressources bien établies. Aussi l'application en est presque toujours restée incomplète. Le classement n'y était pas défini : le législateur avait entrevu à peine la distinction si importante à établir entre les chemins qui intéressent plusieurs communes et ceux qui n'ont d'intérêt que pour une seule. La prestation n'était pas d'une exécution facile. Les moyens de coercition contre la mauvaise volonté des communes étaient impuissants. Les dispositions de la loi de 1824 étaient toutes facultatives.

La loi du 21 mai 1836 a donné l'impulsion la plus féconde aux travaux de la voirie vicinale en constituant trois catégories de chemins vicinaux, les chemins de grande communication et ceux d'intérêt commun, ces derniers, création factice et qui n'a pris d'importance qu'en 1868 pour la répartition des subventions, et enfin les chemins vicinaux ordinaires.

Pour les premiers qui intéressent plusieurs communes, l'administration départementale a la haute main pour tout ce qui regarde le classement, la création des ressources, l'entretien et la surveillance. Il y a concours du département et des communes.

Quant aux chemins vicinaux ordinaires ou communaux, ils sont classés, sur la proposition des conseils municipaux, par le département, mais pour la construction, les communes gardent une initiative à peu près absolue; toutefois dans le cas où, par négligence, l'entretien serait compromis, le préfet peut imposer d'office et faire exécuter les travaux.

Tels sont les principes que les lois postérieures de 1866 et de 1871 sur les conseils généraux n'ont modifiés qu'en ce qui concerne les attributions respectives du préfet et des conseils départementaux.

Quant aux ressources, la loi de 1836 leur a donné une importance et une fixité qui n'ont pas d'analogues en Europe. En dehors des ressources ordinaires des communes, la loi ajoute une journée de prestation aux deux de la loi de 1824. Les 5 centimes spéciaux des communes peuvent être imposés d'office s'ils n'ont pas été votés spontanément. A ces éléments viennent se joindre les secours du département portés à 7 centimes départementaux par une loi de 1867. Enfin des ressources éventuelles et en espérance, le secours de l'État apparaissent dans la loi féconde de 1836.

Ainsi, l'intervention du département qui subventionne et dirige les travaux, la création obligatoire des ressources en argent et en nature, tels sont les deux caractères essentiels de notre législation. Les lois postérieures n'ont fait que développer ces deux idées principales.

Nous n'avons pas à entrer dans les détails du classement et de la direction des travaux. Nous nous bornons à saisir les traits principaux pour les rechercher ensuite dans les législations étrangères. Aussi n'insistons-nous pas sur les lois de 1866 et surtout celle de 1871 qui a remis aux conseils généraux le droit de classer, d'ordonner les travaux et d'approuver les projets sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et a conféré ces mêmes droits aux commissions départementales en ce qui touche les chemins vicinaux ordinaires. Ces dispositions nouvelles, assez arbitraires, amènent souvent une fâcheuse confusion entre le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif. Il est évident que le législateur a obéi à des considérations politiques et a eu le dessein de déplacer les influences locales beaucoup plutôt que d'établir un contrôle pratique et efficace sur l'ensemble d'un service qui, par sa complication même, nécessiterait une surveillance plus étroite et une répartition plus sérieuse des responsabilités.

Nous ne pouvons terminer ce rapide examen de notre législation sans mentionner la loi très-importante de 1868 qui met à la disposition des chemins vicinaux ordinaires 100 millions de francs en dix ans et 15 millions de francs pour les chemins d'intérêt commun, et crée la caisse des chemins vicinaux, qui permet aux communes et aux départements d'emprunter les sommes dont ils ont besoin pour leurs travaux de voirie, à des conditions telles qu'en payant un intérêt de 4 p. 100 ils amortissent capital et intérêts en trente ans. Il faut voir les chiffres officiels pour se rendre compte du développement que cette loi a donné à notre réseau vicinal; c'est là une des entreprises les plus honorables qui puissent intéresser un gouvernement soucieux des grands intérêts du pays et peut-être celle à laquelle la population agricole tient le plus.

Pourquoi faut-il qu'en 1873 une loi issue de nécessités financières que nous n'avons pas à discuter soit venue proroger de cinq ans la

période de dix ans établie pour la distribution de 100 millions de francs, ralentissant ainsi un mouvement économique d'une immense importance et donnant l'exemple d'un impôt déguisé frappant la matière imposable la plus sensible, nous voulons dire l'entrain et l'initiative si difficiles à faire naître dans nos communes rurales ?

Les divers États de l'Europe, nous l'avons dit, rappellent dans une certaine mesure les principaux traits de notre législation. L'archiduché d'Autriche, par une loi du 3 mai 1868, a organisé un système assez logique pour ses routes et ses chemins; l'influence des corps élus y est prépondérante, et à ce point de vue on peut dire que la décentralisation y est largement pratiquée.

Des commissions émanant de l'élection ont dans la province et le district une compétence très-large pour tout ce qui concerne les routes et chemins, sous l'autorité supérieure de la Diète. Les chemins communaux proprement dits sont considérés comme dépendant de l'administration intérieure des communes. Les commissions de district qui s'occupent des chemins qui répondent à nos voies de grande communication, sont nommées par les membres des commissions municipales et pour trois ans. De plus, détail original, en dehors des membres élus, le propriétaire le plus haut imposé du district a le droit, sans élection, de faire partie de la commission avec voix délibérative. Le président élu de la commission gère, administre, est en un mot le pouvoir exécutif. La compétence des commissions est à la fois technique, financière et administrative. Elle présente de grandes analogies avec les highway boards anglais. Nous manquons de documents pour apprécier l'utilité pratique de ce système.

L'État ne donne aucune subvention et les ressources, *sans spécialité*, sont créées comme toutes les autres ressources communales.

La Belgique a depuis le 10 avril 1841 une législation vicinale complète. La députation provinciale qui a servi de type à notre commission départementale a des attributions définies en matière de classement et de déclaration de grande vicinalité. Pour les chemins vicinaux ordinaires, la députation a le droit de requérir la délibération des conseils municipaux pour l'ouverture, le redressement, etc., des chemins de la commune. C'est une attribution importante qui n'existe pas dans notre législation. Pour le surplus, les ressemblances avec nos lois sont frappantes, sauf en ce qui concerne le droit pour les provinces de faire des règlements intérieurs. En France, le préfet et non le conseil général, fait un règlement sur les questions de détail du service: ce règlement est à peu près uniforme pour toute la France. En Belgique, au contraire, les règlements provinciaux ont presque l'importance d'une loi spéciale. C'est ainsi, que des règlements provinciaux peuvent poser en principe que l'entretien des chemins communaux sera

à la charge des riverains là où l'usage en est établi (Anvers, Flandre orientale). En France, il faudrait une loi de l'État pour admettre cette dérogation capitale aux principes.

Les ressources financières consistent, comme chez nous, en prestations et en centimes spéciaux.

Le système belge paraît avoir, comme le nôtre, donné d'excellents résultats. La Belgique possède un réseau vicinal bien entretenu. Le vote et l'emploi des ressources est méthodiquement assuré. L'État et la province subventionnent les chemins vicinaux ordinaires dans une large mesure. Ainsi, les communes construisent annuellement pour 4 millions de francs de chemins : l'État contribue pour 1 million de francs et les provinces pour 700,000 francs, chiffres considérables, mais cependant inférieurs aux nôtres. La Belgique a 5 millions d'habitants ; la France, qui compte 36 millions d'habitants, donne une subvention annuelle de 10 millions de francs.

Les Pays-Bas paraissent également jouir d'une vicinalité très-complète. Des dépenses considérables y sont faites par les communes ; mais, dans ce pays, les chemins provinciaux ont presque complétement absorbé les routes vicinales, car tandis que les routes provinciales ont un développement de 51,616 kilomètres, chiffre considérable, les chemins communaux n'ont que 3,990 kilomètres. Si les chiffres qui nous sont fournis sont exacts, la Hollande aurait 56,742 kilomètres de voies de terre, et la Belgique seulement 23,139.

Si des Pays-Bas nous passons à la Prusse, nous constatons avec surprise qu'il n'y existe pas de législation routière ou vicinale. Les chemins sont encore régis par des règlements ou édits remontant au XVIII[e] siècle, et dont la diversité et l'obscurité sont infinies. Dès 1865, le gouvernement a présenté aux Chambres un projet qui n'est pas encore voté et qui embrasse toute la voirie, c'est-à-dire les chaussées d'art à la charge de l'État, les routes de cercle et les chemins communaux. Un titre spécial règle l'existence des sentiers publics. Des règlements particuliers à chaque province détermineront le mode de construction et d'entretien des chemins communaux. Le projet de loi autorise également la formation des associations de communes pour l'entretien des chemins d'intérêt général.

Il n'est pas créé de ressources spéciales : chaque commune est libre de répartir les charges des chemins communaux, soit en nature, soit en argent.

La Suisse nous offre, en matière de chemins, une application très-large du principe fédératif. Les cantons sont indépendants les uns des autres, mais il semble que tous se soient préoccupés au même degré de la question des chemins dont le bon état intéresse à un si haut degré un pays sillonné de touristes et où les maîtres d'hôtel sont en général

les hommes importants des localités rurales. La législation suisse est claire, logique. et doit produire des résultats sérieux. Les cantons ont établi trois, quelquefois quatre catégories de chemins: dans le canton de Vaud, l'État et les communes fournissent des contingents fixes pour chaque catégorie, mais en raison inverse de l'importance du chemin. Ainsi, pour la première classe, l'État fournit neuf dixièmes et les communes intéressées un dixième. Pour la deuxième classe, l'État fournit huit dixièmes, les communes deux dixièmes. Pour la troisième classe, l'État fournit six dixièmes et les communes quatre dixièmes.

Dans d'autres cantons, comme Berne et Neufchâtel, les communes ont la charge unique des routes de dernière classe, et l'État pourvoit seul aux autres catégories.

L'Italie mériterait un examen tout particulier. Aucun pays n'a fait, après la France, des sacrifices plus considérables pour sa vicinalité. Nulle part nous ne trouvons une législation plus complète, plus homogène et aussi plus semblable à la nôtre. Il est permis, à en juger par les résultats acquis depuis 1868, de concevoir de sérieuses espérances pour la réorganisation et la mise en valeur d'un pays qui sait si résolûment se mettre à l'œuvre et faire, à ses travaux publics de si larges sacrifices. L'examen même rapide de la législation italienne en dit plus long sur l'état de ce beau pays que les commentaires intéressés et passionnés auxquels nous a trop habitués la presse politique. Sans doute, l'immense développement de son système orographique et la nature du sol dans une grande partie du territoire, sont des obstacles presque invincibles à un développement agricole uniforme. Mais il est remarquable de voir cette nation lutter avec énergie et contre les difficultés inhérentes du sol, et contre l'inertie séculaire d'une partie de sa population. Nul doute que les grands travaux publics entrepris avec une si généreuse ardeur ne produisent leurs féconds résultats là comme ailleurs, et n'augmentent dans des proportions incalculables la richesse du pays.

Les lois de 1865 et de 1868 ont fixé la législation et ont sur notre système le mérite de l'uniformité. Tandis qu'en France les routes et autres travaux publics dépendent d'un ministère spécial et relèvent d'une législation particulière, les chemins vicinaux restant dans les attributions du ministère de l'intérieur, en Italie, une même loi et un même service s'occupent des diverses catégories de voies de terre. La loi a ordonné, comme notre loi de 1868, un classement général de tous les chemins utiles, c'est-à-dire l'établissement d'un réseau dans toutes les parties du royaume; l'étude immédiate des projets est également ordonnée, ce que n'a pas fait notre loi peut-être avec raison. Les ressources spéciales sont fixées à peu près comme en France, 5 centimes communaux pour les chemins, la prestation en

l'absence du contrôle supérieur qui fait la force des ingénieurs des ponts et chaussées, compromettre l'avenir des chemins par une construction trop économique et mal dirigée. Les résultats produits par les deux systèmes dans des départements différents ne sont pas topiques, car une infinité de raisons, tirées du climat, du sol, des prix, peuvent modifier les conditions de la comparaison.

Il faut procéder empiriquement et s'efforcer de trouver un bon agent voyer ou un bon ingénieur et lui confier l'ensemble du service y compris les routes départementales, car le maintien des deux systèmes côte à côte sera bientôt condamné. Il paraît difficile de décider *a priori* et dans l'état actuel de la question, si un service vaut mieux que l'autre pour la vicinalité.

Un grand progrès serait réalisé en faveur des agents voyers s'ils étaient constitués en un corps spécial. Ils y trouveraient des garanties pour leur avenir professionnel, et comme un corps hiérarchisé et recruté par voie d'examens généraux et non plus localisés dans un département, offre plus de ressources intellectuelles et morales, la situation des agents voyers grandirait nécessairement. Ils obtiendraient, en présentant par ce moyen des garanties plus sérieuses aux conseils généraux, l'assurance de voir leurs services toujours réclamés, et il faut reconnaître qu'une grande partie des objections présentées contre eux tomberaient d'elles-mêmes.

Mais il est certain que la plupart des conseils généraux redoutent de voir les agents voyers échapper à leur direction exclusive par une hiérarchie centralisée, et il est à craindre qu'ils ne s'opposent à une réforme qui, en grandissant les agents voyers, tournerait cependant au profit des départements.

L'Angleterre n'a pas d'ingénieurs de l'État. Chaque paroisse a un surveyor élu par le conseil de paroisse et chargé de l'entretien et de la surveillance des routes. Les associations de paroisses nomment des surveyors chargés de l'ensemble du service. Il est difficile de se rendre compte des résultats que donne cette organisation en l'absence de documents statistiques; il est encore plus difficile de comprendre comment chaque paroisse peut désigner un homme compétent, résidant, et offrant toutes garanties de profession et de propriété (only qualified in respect of property or occupation). Mais un jurisconsulte anglais nous apprend que « la charge de surveyor est « occupée à tour de rôle par les principaux fermiers, chacun la gar- « dant un an et la quittant au moment où il commençait à connaître « son métier, le plus souvent ne s'étant donné d'autre souci que de « réparer la partie de route qui avoisinait sa propriété. Aussi l'entre- « tien des routes est-il souvent déplorable. Bien des essais ont été « tentés de temps en temps pour rendre obligatoire la formation des

« district boards sur les mêmes bases qui servent à l'application de « la loi des pauvres. Mais ces essais n'ont pas encore abouti en Angle- « terre, sauf dans le Southwales, où ce système a donné d'excellents « résultats. Cependant l'acte de 1862, dont nous avons déjà parlé et « qui s'applique aux comtés anglais, est allé aussi loin dans la voie « des réformes que le permettent et le vague effroi qu'inspire la cen- « tralisation et le soin jaloux avec lequel les habitants des campagnes « maintiennent le droit exclusif de s'occuper de leurs affaires. » (*Pratt's Law of highways*, p. 32.)

La Belgique a comme nous des commissaires voyers nommés après un examen dont les règlements provinciaux déterminent le programme. Mais nous remarquerons dans ce pays une institution particulière qui n'existe pas en France : c'est un service central d'inspection, comprenant un inspecteur général et deux ingénieurs nommés et payés par l'État, chargés d'un contrôle sur l'ensemble du service vicinal. Il s'ensuit que la Belgique, plus décentralisée que nous quant au droit des provinces de faire leurs règlements, a cependant un lien plus étroit avec l'administration centrale en ce qui touche l'inspection des services provinciaux. Sans doute le ministère de l'intérieur, en France, surveille de près la comptabilité vicinale et l'emploi des fonds, puisqu'il subventionne le service. Mais si le contrôle financier est peut-être poussé aux limites extrêmes de la centralisation, le contrôle technique fait absolument défaut. Les agents voyers de département n'ont pour leurs projets et travaux d'autres contrôleurs que les préfets ou les conseillers généraux, et il est permis de contester la compétence des uns et des autres pour apprécier la solidité d'un pont. C'est à ce point de vue qu'il serait peut-être utile d'avoir pour la vicinalité un service analogue au conseil général des ponts et chaussées, bien que plus modeste, et quoiqu'on puisse redouter dans ce contrôle supérieur une tendance à exagérer les prix et à favoriser les travaux de luxe. Mais à l'heure qu'il est, les travaux sont trop abandonnés à l'initiative individuelle des agents voyers. L'organisation du corps des agents voyers mentionnée plus haut permettrait sans doute de constituer ce contrôle dont le besoin se fait sentir.

L'Italie ayant créé tout d'une pièce le service des routes, n'a qu'un personnel d'ingénieurs pour les routes et les chemins. Une commission municipale se charge, sans doute avec le concours des ingénieurs, de la rédaction des projets qui, on le sait, sont dressés d'ensemble et pour toute la commune. Lorsque le conseil municipal et le préfet ont approuvé, la direction des travaux est laissée au surveillant municipal, agent spécial qui, en « bon père de famille, distribue les travaux aux « habitants de la commune, de manière à ce que le contribuable sente « le moins possible le fardeau des nouveaux impôts, tout en veillant

« à ce que la commune en retire tous les avantages qu'elle a le droit « d'en attendre. »

En France, l'agent voyer cantonal, aidé d'un cantonier chef, dirige les chantiers de prestataires. Il est difficile d'admettre qu'on puisse recruter dans chaque commune d'Italie un surveillant municipal remplissant toutes les conditions requises pour cet emploi.

Dans les autres États d'Europe, la question du personnel est abandonnée aux autorités ou aux conseils électifs de paroisse ou de la commune.

Prestation.

Il nous reste à indiquer en quelques mots l'état de la législation sur la prestation, cet impôt en nature qui n'est autre chose que la corvée amendée et réglée. On a tout dit sur les défauts de cette imposition, son défaut évident de proportionnalité, la difficulté d'en tirer tout l'effet utile, l'imperfection des travaux exécutés par elle; en 1848, des plaintes énergiques se sont élevées, et en 1871, nous avons eu dans plusieurs conseils généraux l'écho de ces doléances. Tout ce qu'on en peut dire, c'est que sans la prestation, nous n'aurions pas notre réseau vicinal, que les populations ne formulent plus de plaintes d'un caractère général et sérieux, et que les conseils municipaux sont toujours disposés à augmenter le nombre des journées. La proportion dans laquelle les communes emploient la prestation par rapport aux ressources en argent varie infiniment suivant les départements; en général, elle est beaucoup plus considérable dans les départements pauvres. Ainsi, en 1866, pour les chemins ordinaires dans les Basses-Alpes, nous trouvons 29,000 francs de ressources en argent contre 143,000 fr. de prestation; dans le Cher, 86,000 francs en argent contre 159,000 fr. en prestation; dans le Finistère, 90,000 en argent contre 313,000 francs en prestation; dans les Bouches-du-Rhône, 290,000 francs en argent contre 181,000 francs en prestation. Ces chiffres suffisent à montrer combien est considérable le rôle de la prestation dans notre système vicinal.

On sait que toute prestation est rachetable en argent suivant un tarif fixé par le conseil général, et notablement au-dessous du prix de main-d'œuvre dans le pays. Le rachat représente dans le Cher, par exemple, un tiers de la valeur totale des rôles. Pour les prestations en nature, le véritable moyen de les utiliser est de les convertir en tâches, c'est-à-dire que la prestataire, au lieu de séjourner sur le chantier à jour fixe pour y exécuter le travail commandé, reçoit une tâche déterminée qu'il exécute à son heure et qui, généralement, est d'une valeur supérieure à celle qui serait obtenue au moyen du rachat en argent. Ainsi, pour citer encore le Cher, supposons un prestataire

possédant un cheval et un tombereau, il devra payer pour se racheter en argent d'une journée de prestation :

Pour une journée d'homme. . . .		1 fr.
—	de tombereau. .	1
—	de cheval. . . .	2
		4 fr.

S'il veut convertir sa journée en tâche, la tâche sera calculée de façon à ce qu'il puisse l'acquitter en trois quarts de journée seulement. Si la journée de charroi vaut 8 francs dans le pays, le prestataire devra exécuter un travail valant (8×3/4), soit 6 francs, ce qui représente une économie pour le service sans grever le contribuable qui a l'avantage d'exécuter le travail à ses moments perdus. Ce mode de conversion tend à se généraliser, et les populations l'acceptent avec faveur.

Dans ces conditions, la prestation perd une grande partie de son caractère vexatoire, et elle produit la plus grande somme possible de travail.

L'Italie applique largement le système de la prestation sur des bases analogues aux nôtres. Notamment en ce qui touche la conversion en tâche, le ministre des travaux publics recommande un mode de conversion fort ingénieux, qui consiste à imposer un travail déterminé à chaque prestataire, travail évalué à une certaine somme. Le travail exécuté est payé au prestataire, déduction faite de la valeur de sa prestation en argent. En échelonnant ainsi les retenues sur plusieurs jours ou même plusieurs semaines, l'impôt de la prestation devient presque insensible et les chemins sont assurés de trouver des ouvriers dans un pays où l'industrie des travaux publics doit être peu développée et où surtout le paysan restant longtemps inoccupé peut consacrer plus de temps à une entreprise d'intérêt public.

L'Angleterre et quelques cantons suisses n'ont pas de prestation. Partout ailleurs nous la retrouvons, diversement réglée. Dans certains États, elle n'est employée qu'accidentellement et en vertu de mesures particulières que les conseils électifs ont la faculté de prendre, de sorte qu'elle varie d'une commune à l'autre (cantons de Fribourg, de Shaffouse, Schwyz, royaume de Saxe).

En Bavière, la prestation n'est pas limitée quant au temps : un nombre indéterminé de journées peut être exigé du prestataire et même la prestation peut être aussi appliquée à tous les travaux communaux.

Le loi belge du 10 avril 1841 a organisé la prestation sur des bases un peu différentes des nôtres et qui méritent attention. Les centimes spéciaux doivent toujours représenter un tiers de la dépense, c'est-à-

dire que la prestation ne représente jamais plus des deux tiers du travail. De plus, les contribuables qui payent moins de 3 francs de contributions directes ne doivent qu'une journée : au-dessus de 3 francs, deux journées. Mais d'autre part, l'autorité provinciale a le droit de prescrire l'acquittement obligatoire de la prestation en argent.

Longueur comparative des chemins vicinaux.

FRANCE.

En 1868, avant l'application de la loi sur la subvention de 100 millions :

	Classés.	Achevés.
Les chemins vicinaux de toute nature représentaient.	532,326 k.	241,172 k.

Notre réseau ferait donc quarante-quatre fois le tour de la terre.

En 1868, 45 p. 100 du réseau étaient terminés, 55 p. 100 restant à exécuter.

Les départements et les communes ont affecté, en 1866, au service des chemins vicinaux des ressources s'élevant, non compris le secours de l'État, au chiffre de 107,359,771 fr. 68 c.

Le réseau combiné des routes nationales, départementales et vicinales donnait, en 1868, $6^m,13$ par hectare et $9^m,43$ par habitant.

Lorsque le réseau projeté et à terminer en dix ans sera complété, nous aurons $9^m,51$ par hectare et $15^m,29$ par habitant.

Pour avoir des chiffres tout à fait exacts, il faudrait déduire de ces évaluations les départements que nous avons perdus.

Le réseau arrêté en 1868 des chemins d'intérêt commun et des chemins vicinaux ordinaires (les chemins de grande communication sont en dehors de ce calcul) représente une dépense à faire pour construction et entretien pendant dix ans :

Chemins vicinaux ordinaires.	815,187,937 fr.
— d'intérêt commun.	307,679,998
Soit.	1,122,867,935 fr.

En 1872, les ressources assurées pour dix ans s'élevaient, en tenant compte des 100 millions de l'État, au chiffre de 838,482,872 francs, soit un déficit de 285 millions environ.

Ces chiffres donnent une idée de l'importance du travail et des immenses intérêts en jeu.

ITALIE.

Le réseau italien projeté de routes et chemins vicinaux s'élèvera à 114,885 kilom., soit $3^m,96$ par hectare et $4^m,79$ par habitant, chiffre sensiblement inférieur au nôtre. En ce moment la proportion n'est que de $2^m,77$ par hectare et $3^m,44$ par habitant. Il faudrait construire

en Italie 257,000 kilom. de chemins vicinaux pour être au niveau de la France et de l'Angleterre.

En tenant compte des ressources assurées par la loi et des efforts tentés jusqu'ici, on peut dire que sur 8,154 communes composant le royaume, 6,398 environ auront terminé leur réseau dans un délai de vingt ans, ce qui représentera une dépense d'environ 147 millions. Il est probable que ces prévisions ne seront pas réalisées ; mais il est remarquable de voir s'établir en Italie un système logique, visiblement inspiré du nôtre et confié à une administration énergique qui doit le mener à bonne fin. Seulement le gouvernement italien aura bien de la peine à égaliser la proportion des chemins dans toute l'étendue du territoire. Ainsi, la Sardaigne ne possède que 47 mètres de chemins communaux par kilomètre carré, tandis que la Lombardie en a 630. Ce qui complique aussi la difficulté, c'est la nécessité d'achever le réseau des routes royales et provinciales; un réseau vicinal ne peut exister qu'à la condition de venir se greffer sur un réseau de grandes routes et à ce point de vue l'Italie a fort à faire.

Nous avons déjà dit un mot des longueurs en Belgique et dans les Pays-Bas. L'absence de documents statistiques pour les autres contrées ne nous permet pas de pousser plus loin notre examen.

M. le Secrétaire général dépose un travail de M. MARTINET, *procureur de la République à Tonnerre*, sur les origines du Code pénal allemand.

Le droit pénal est dans la main d'un gouvernement un puissant moyen d'influence et de direction. En même temps qu'il participe du droit public, il descend aussi jusqu'à la réglementation des actes les plus ordinaires de la vie domestique, et le champ qu'il embrasse peut être étendu pour ainsi dire à l'infini sous prétexte d'intérêt public ou de raison d'État.

La Prusse a toujours fait du Code pénal une arme politique, et aujourd'hui moins que jamais, elle a abandonné cette tradition. Après avoir fondé la Confédération de l'Allemagne du Nord sur les débris de l'ancienne Confédération germanique tombée sous ses armes ; plus tard, après avoir ressuscité à son profit l'Empire d'Allemagne, elle s'est empressée de donner à la Confédération et à l'Empire son Code pénal, avec les seules modifications que rendaient nécessaires les progrès réalisés dans la science du droit, et le nouvel État qu'il avait à régir (1).

Du jour où ce Code est entré en vigueur (lois des 22 avril et 15 mai 1871), ses dispositions ont été substituées aux lois existant sur les

(1) Ces modifications se trouvent indiquées en note de la traduction que M. Ribot a donnée de ce Code (*Annuaire de législation comparée*, t. I^er^, p. 80 et s.)

mêmes matières, dans tous les États du nord et du sud de l'Allemagne. En même temps, la Constitution impériale du 16 avril 1871 a resserré dans des limites si étroites le droit de légiférer appartenant à ces États, qu'on peut dire qu'il a passé tout entier au Parlement de l'Empire. C'est la Prusse qui exerce l'influence prépondérante dans ce Parlement par le nombre de ses députés, dans le Conseil fédéral par les voix qu'elle y possède, et enfin dans tous les Conseils de l'Empire dont son roi est le président ; les États allemands ont donc résigné véritablement entre ses mains les plus importants de leurs droits et de leurs prérogatives. Cette abdication de nations en pleine possession d'elles-mêmes, d'un commun accord entre gouvernants et gouvernés, est unique dans l'histoire, et malgré son amour de la tradition, l'Allemagne est impuissante à l'appuyer de l'autorité du passé.

Sans doute, l'ancien Empire germanique a eu sa législation pénale dont les derniers restes viennent d'être abolis par la législation nouvelle, mais elle différait essentiellement de celle-ci par son origine, par ses effets et par son but. C'est à l'histoire de cette législation du premier Empire, à l'examen de ces différences et à la recherche de l'influence que la Prusse a exercée sur son développement que nous consacrerons cette étude.

I

Il serait superflu d'insister ici sur la différence des origines. Lorsque le premier Empire germanique sortit des débris du vaste Empire de Charlemagne, il ne se trouva pas, comme le nouveau, en possession dès sa naissance de l'unité de législation pénale. La diversité la plus grande résultait au contraire du caractère de personnalité des lois barbares qui y étaient en vigueur. Le système des compositions pécuniaires que les lois et les capitulaires avaient introduit n'avait pas encore triomphé du recours à la force individuelle, du droit de vengeance, des guerres privées, et pendant longtemps les efforts des successeurs du grand Empereur à la couronne de Germanie se bornèrent à affermir dans leurs États la paix publique sans cesse compromise, et à édicter des peines contre certains crimes plus propres par leur nature à éveiller les haines d'homme à homme, de famille à famille : parricide, meurtre, empoisonnement, incendie, hérésie, et quelques autres encore, au moyen d'ordonnances rendues sans vues d'ensemble, et suivant les besoins du moment.

Le premier traité général de droit qui fut en vigueur en Allemagne n'y eut point son origine. Ce fut le livre des fiefs (*libri feudorum*), œuvre de jurisconsultes lombards du milieu du XII^e^ siècle (1158-1168), formé d'éléments empruntés aux Constitutions impériales, aux lois lombardes, aux usages traditionnels, au droit romain, et qui, incorporé

aux collections du droit de Justinien, se répandit avec elles dans l'Europe où il obtint une autorité inégale dans les différents États. En Allemagne, les rapports de suzeraineté et de dépendance existant entre la Lombardie et l'Empire, les circonstances dans lesquelles il avait été composé, certains des éléments dont il était formé, le firent accepter comme règle. et il y devint en matière féodale le droit commun (1). Toutefois il n'y fut jamais considéré comme loi unique, exclusive, et ce n'est pas là qu'il faut chercher l'origine du droit national allemand. Elle se trouve dans les coutumes locales, dans les droits particuliers qui se formèrent sur chaque territoire, dans chaque ville, pendant la période féodale, lorsque le droit pénal devint territorial, de personnel qu'il était autrefois.

Il ne paraît pas que jusqu'au XIII[e] siècle aucun de ces droits particuliers ait été mis par écrit. Le plus ancien qui nous soit parvenu est un coutumier saxon, le miroir de Saxe (*Sachsen Spiegel*), qui date des premières années de cette époque (1215-1235), et qui contient à la fois des règles sur la constitution politique et judiciaire, sur la procédure criminelle et sur le droit pénal. Ce recueil eut dans tous les États du nord de l'Allemagne une immense autorité, et bien qu'il ne soit autre chose que l'œuvre individuelle d'un jurisconsulte saxon, qui réunit et mit par écrit les règles du droit appliqué dans son pays, on peut dire qu'il présente l'état du droit non-seulement dans la Saxe, mais aussi dans la plus grande partie de l'Empire. Ce n'était pas sans doute une œuvre parfaite ni complète, et l'on ne peut pas d'ailleurs espérer raisonnablement trouver la perfection dans un coutumier de cette époque; les peines étaient trop sévères, et nullement en rapport avec la gravité du fait qu'elles avaient à punir; les incriminations étaient mal définies, et le champ laissé à l'arbitraire du juge était immense; mais il présentait pour la première fois un système d'ensemble du droit pénal assez bien ordonné, et il justifiait par là la faveur qui l'accueillit dès qu'il parut, et qu'il conserva pendant des siècles, malgré l'interdiction dont le frappa en 1374 le pape Grégoire IX, comme œuvre détestable, remplie de dispositions fausses, téméraires, iniques, hérétiques, schismatiques, et contraires aux bonnes mœurs (2).

On y avait adopté, pour le classement des actions pénales, une division qui resta pendant longtemps en usage dans les différents droits

(1) Laferrière, *Histoire du droit français*, t. IV, p. 546.

(2) Ad nostrum pervenit auditum, quod in Saxonia ac nonnullis aliis partibus, quædam detestabilia scripta legum, speculum saxonicum, vulgariter appellata.... et ipsa scripta vel leges tanquam falsa, temeraria, iniqua et in quibusdam partibus eorum hæretica et schismatica, et contra bonos mores existentia, periculosaque nimium animabus... reprobamus, damnamus etc... (Laferrière, *Histoire du droit français*, t. V, p. 22.)

allemands. Elles formaient deux classes suivant leur gravité. La première comprenait tous les actes susceptibles par leur nature de troubler la paix publique; la deuxième, les simples délits, tels que les coups sans effusion de sang, les outrages, les petits vols, l'appropriation des choses trouvées, l'altération de poids, de mesures, et de marchandises.

Les peines prononcées contre les différents crimes ou délits étaient la mort sous différentes formes, les mutilations corporelles, la perte du fief et du droit de succession. L'amende y avait conservé le caractère de réparation civile, elle n'était pas attribuée à l'État, mais à la partie lésée, et elle était différente suivant sa condition et son sexe, de telle sorte que la femme mariée n'avait droit qu'à la moitié de celle qu'aurait obtenue son mari, et la fille à la moitié aussi de celle qui aurait été attribuée à un homme de même condition. L'emprisonnement n'était pas une peine, mais une simple mesure d'instruction, dont l'emploi était limité en général aux cas où le fait incriminé emportait peine afflictive. On y trouvait aussi, à propos des incriminations pénales, des dispositions relatives à la tentative, à la complicité par provocation aide, assistance, ou par recel, et aux causes d'atténuation et d'excuses, telles que l'âge du délinquant, l'insanité d'esprit et la force majeure.

L'autorité que le miroir de Saxe exerça dans le nord de l'Allemagne, le miroir de Souabe (*Zchwaben Spiegel*), qui parut quelques années plus tard, l'exerça dans le Sud : l'Autriche, la Bohême, le Tyrol, la Bavière, la Hesse, la Franconie, la Suisse, et il en fut fait au XIV^e^ siècle une traduction française pour la Lorraine et l'Alsace.

Le droit de la ville de Magdebourg, qui ne fut recueilli par écrit que dans les premières années du XIV^e^ siècle (1304) était en possession aussi, même avant cette époque, d'une assez grande autorité. Plusieurs villes l'avaient consulté et pris pour modèle, Breslau, Görlitz, Stendal, d'autres encore, et il existe en manuscrit le curieux recueil des décisions que ses échevins avaient donné à cette dernière ville.

En résumé, ce qu'on trouve en Allemagne jusqu'au XV^e^ siècle, c'est une foule de droits locaux, quelques-uns rédigés par écrit, le plus grand nombre confiés uniquement à la mémoire des échevins, qui, quand il se présentait un cas nouveau, n'avaient en général d'autre ressource que de consulter les règles appliquées sur ce point par leurs voisins.

Ces droits différents les uns des autres se composaient eux-mêmes d'éléments disparates qu'ils avaient empruntés au droit canonique, au droit romain et au droit germanique, cherchant à compléter par l'un ce qui manquait aux autres, et n'y parvenant pas toujours; les textes sur lesquels ils reposaient étaient peu connus, mal interprétés, et la porte restait grande ouverte à l'arbitraire. A ces causes d'incertitudes

et d'erreurs, il faut joindre encore celles qui résultaient de l'anarchie à laquelle l'État était en proie, du recours violent et toujours persistant au droit de la force, des entreprises et des actes sanguinaires par lesquels les tribunaux Wehmiques manifestaient leur existence, et surtout du manque absolu de règles de procédure criminelle (1).

La procédure criminelle, dont il faut dire ici un mot parce que nous la rencontrerons unie au droit pénal dans tous les actes législatifs de cette époque et des temps suivants, se trouvait en effet dans une période de transformation. Les cojureurs, les épreuves ou ordalies et les combats judiciaires étaient les moyens de preuve employés à l'origine, moyens en harmonie avec des institutions pénales au nombre desquelles la vengeance figurait comme un droit et comme un devoir (2). A mesure que l'élément public prévalut sur l'élément privé, que la peine fut considérée moins comme une réparation du dommage causé à la partie civile que comme la répression, dans l'intérêt général, du trouble apporté à l'ordre social, la procédure subit aussi l'influence de ces idées, et d'accusatoire qu'elle était, elle devint inquisitoriale; la poursuite fut intentée et suivie d'office, au nom et dans l'intérêt de l'État. Mais les règles de ce mode de procéder qui s'était introduit peu à peu dans la pratique, n'étant pas encore formulées, la confusion et la diversité la plus étrange présidaient au choix des moyens employés pour arriver à la preuve judiciaire. Il en résulta des erreurs fâcheuses, d'iniques condamnations, l'opinion publique s'en émut, et de cette émotion populaire naquit l'idée de l'unité du droit. La chambre de justice de l'Empire porta l'expression de ces plaintes et de ces réclamations au Reichstag qui, à Fribourg en 1498, et à Augsbourg en 1500, proclama la nécessité d'une législation criminelle, uniforme pour tout l'Empire, qui corrigerait les vices qu'on lui dénonçait. Mais il ne prit aucune mesure pour rendre effective cette déclaration, et c'était à une législation particulière, due à l'initiative individuelle, qu'il était réservé de devenir, quelques années plus tard, la loi pénale de l'Empire.

Le mal dont le Reichstag constatait l'existence avait en effet frappé tous les esprits; chacun s'efforçait d'y porter remède, et l'on vit paraître à cette époque une série d'ordonnances publiées dans ce but; la Wormser Reformation de 1498, l'ordonnance sur les maléfices pour le Tyrol de 1499, l'ordonnance de justice criminelle de Radolphzell en 1506, et l'ordonnance sur les maléfices de Laybach en 1514.

Toutes ces ordonnances contiennent à la fois des dispositions relatives au droit pénal et à la procédure criminelle. Celles qui concernent

(1) Berner, *Lehrbuch des Deutschen Strafrechtes*, S. 59.

(2) Tacite, *Germania*, 21. — L. angl., VI, 5. Ad quemcumque hæreditas terræ pervenerit et ultio proximi.

le droit pénal ne sont pas de nature à appeler spécialement notre attention : la Wormser Reformation, qui est la plus complète et la plus importante d'entre elles, ne fait guère en effet que reproduire sur ce point les dispositions déjà connues du Miroir de Saxe. De même que dans ce Recueil les actions punissables sont séparées en deux classes ; dans l'une les contraventions de police, les injures, les blessures légères, les dommages causés aux choses, toutes affaires jugées dans la forme des procès civils, et dans lesquelles une peine afflictive ne pouvait être prononcée qu'en cas d'insolvabilité du délinquant ; dans l'autre les délits graves, poursuivis d'office, jugés dans la forme des procès criminels et punis de peines afflictives. Les peines aussi y sont les mêmes, et tout aussi sévères ; il ne s'y trouve rien de particulier non plus relativement aux règles générales du droit.

Celles de leurs dispositions qui concernent la procédure criminelle sont au contraire très-remarquables, car elles consacrent définitivement la substitution de la procédure inquisitoriale à la procédure d'accusation, et elles remplacent les règles autrefois usitées par des règles nouvelles qui donnent pour base aux décisions judiciaires la preuve résultant des déclarations des témoins ou des aveux de l'inculpé. La procédure est devenue écrite et secrète, et la poursuite en règle générale est intentée et suivie d'office. La partie lésée a bien conservé sans doute le droit de poursuivre directement, mais comme exception seulement, en remplissant certaines formalités spéciales, l'inscription, le cautionnement, en se soumettant à tous les inconvénients qui pouvaient résulter pour elle de ce qu'elle ne prouvait pas ses prétentions ; et encore, l'ordonnance sur les maléfices pour le Tyrol lui refusait absolument cette faculté.

Désormais, l'intérêt supérieur de la société est considéré comme tellement distinct de l'intérêt privé, que si la partie lésée poursuivait directement par voie civile la réparation du dommage qui lui avait été causé, et qu'elle triomphât, cette circonstance, loin d'être un obstacle à l'exercice postérieur de l'action publique, lui était au contraire favorable, et la poursuite criminelle intervenant, la condamnation devait être prononcée, parce qu'on regardait comme acquise par l'effet du jugement civil la preuve de la culpabilité.

Vers cette époque, Jean de Schwarzenberg, intendant de l'évêque de Bamberg, entreprit aussi de rédiger pour les États de son souverain une ordonnance criminelle. Schwarzenberg n'était pas un jurisconsulte, il avait consacré sa jeunesse à la carrière des armes, mais il joignait à un sens très-droit une intelligence supérieure, et il avait acquis la pratique des affaires dans l'exercice des fonctions dont il était investi. Il ne se proposait pas d'ailleurs d'innover, mais de combiner

ensemble et de réunir dans un même cadre pour en faire un tout uniforme, les éléments relatifs au droit pénal et à la procédure criminelle tirés du droit germanique, du droit canonique et du droit romain. Le droit local de Bamberg, la Wormser Reformation et les traités des criminalistes italiens des XIII^e^ et XIV^e^ siècles, sont les sources principales auxquelles il a puisé. Il réussit pleinement dans son entreprise. Le résultat de ses travaux parut en 1506, sous le titre d'ordonnance criminelle de Bamberg (*Bambergische Halsgericht ordnung*, — *Bambergensis*); — et la même année cette ordonnance reçut force de loi dans l'évêché de ce nom.

C'était une œuvre considérable. Sa supériorité sur toutes celles de même nature qui avaient jusque-là vu le jour la fit accepter comme règle dans une grande partie de l'Allemagne. Les margraves Casimir et Georges, notamment, l'introduisirent, dès 1516, sous le nom de *Brandenburgica*, dans leurs possessions de Franconie et du Brandebourg, et l'autorité qu'elle obtint devint promptement si générale, qu'il n'y eut plus en quelque sorte qu'à donner une sanction légale à un fait accompli en la déclarant loi pénale de l'Empire. Après avoir subi quelques modifications peu importantes, elle reçut en effet ce titre du Reichstag réuni en 1532 à Ratisbonne, et elle devint l'ordonnance criminelle de Charles-Quint et du Saint-Empire romain (*Halsgericht ordning Kaiser Karl's V, und des heiligen römischen Reichs — Carolina*).

Cette ordonnance, que nous désignerons par le nom sous lequel elle est le plus habituellement connue, « la Caroline », renferme 219 articles, dont 77 consacrés au droit pénal (104 à 180), les autres à la procédure criminelle et à l'organisation judiciaire. Elle fut traduite en latin en 1543. Il en fut fait aussi deux traductions françaises : l'une à Montbéliard en 1612, l'autre à Paris en 1734, pour l'usage des troupes suisses au service du roi de France.

Pour tout ce qui concerne le droit formel, Schwarzenberg s'est surtout inspiré de la Wormser Reformation. C'est elle qu'il a prise pour modèle et il n'est point difficile de reconnaître quelle étroite connexité existe sur ce point entre les deux ordonnances. Ce sont les mêmes dispositions prises dans le but de consacrer le triomphe de la procédure inquisitoriale sur la procédure d'accusation, l'accomplissement des mêmes formalités imposées à l'exercice de cette dernière, alors que l'on proclame comme nécessaire l'emploi de la première dans tous les cas où personne ne se porte accusateur.

En matière pénale, fidèle à son titre, la Caroline ne s'occupait expressément que des cas graves jugés dans la forme des procès criminels, et qui pouvaient motiver l'application de la peine de mort ou de

toute autre peine afflictive. Pour les cas moins importants, jugés dans la forme des procès civils, et n'entraînant après eux qu'une peine pécuniaire, elle s'en référait aux droits locaux. Elle reconnaissait au droit romain l'autorité de droit subsidiaire, et c'est à lui qu'elle renvoyait pour la solution de tous les cas quelle n'avait pas prévus. Elle renfermait aussi des dispositions relatives à la complicité, à la tentative, à l'imputabilité. Elle abrogeait complétement l'usage qui permettait aux juges de convertir en une somme d'argent une peine criminelle, et elle ne donnait ce droit qu'au souverain comme une conséquence naturelle du droit de grâce dont il était investi.

On a dit que la Caroline n'était qu'un Code dont l'usage n'avait point été imposé, mais seulement recommandé par le Reichstag, à tous les états de l'Empire (1). On ne peut définir plus justement son caractère et sa véritable portée. Ce n'était point en effet un droit jaloux, exclusif, substituant son autorité à celle des droits existants; une œuvre à visées politiques, dont les conséquences devaient être d'assurer la domination d'un État sur les autres États d'Allemagne. C'était une œuvre purement juridique; un droit subsidiaire, supplétif où pouvaient puiser des règles de procédure et de droit pénal les États qui en étaient privés, où ceux qui avaient déjà une législation pouvaient s'adresser pour en combler les lacunes ou en corriger les imperfections; qui se superposait si l'on veut aux droits alors en vigueur, mais qui les respectait tous, et qui pour le présent comme pour l'avenir laissait en possession de leur législation et de la plénitude de leurs attributions législatives tous les États compris sous le sceptre de l'Empire.

Aucun de ces États d'ailleurs n'avait eu alors la pensée d'abdiquer ses pouvoirs entre les mains de l'empereur, et avec un soin jaloux, ils s'étaient fait expressément garantir le maintien de ces droits si précieux, apanage des nations vraiment libres. Cette garantie faisait l'objet d'une disposition spéciale connue sous le nom de clause conservatoire (*Salvatorische clausel*). « Nous entendons, y était-il dit, que la présente ordonnance n'entreprenne en rien sur les droits que les Électeurs, les princes et les États ont acquis par un juste et légitime usage (2). » Cette clause sauvait en même temps leur indépendance et leur dignité.

Si la Caroline n'établit point l'unité de droit pénal dans l'Empire, elle y introduisit cependant une certaine uniformité, par la seule influence que ses mérites lui assuraient. Divers États l'adoptèrent purement et simplement. D'autres reproduisirent la plupart de ses dispositions, ce

(1) Geib, *Lehrbuch*, S. 276.

(2) « Doch wollen wir durch obgemelte Ordnung Churfürsten Fürsten und Ständen an ihren alten wohlhergebrachten rechtmässigen und billigen Gebraüchen nichts benommen haben. »

qui eut lieu par exemple pour l'ordonnance criminelle publiée en 1535 dans la Hesse sous le nom de Hessiaca. Et là même où au premier abord il pouvait sembler que son influence n'avait pas pénétré, elle s'exerçait cependant ; car dans les États où elle n'avait pas reçu force obligatoire, la pratique n'eut pas moins recours à elle que dans ceux où elle avait reçu expressément cette autorité.

La pratique judiciaire de ce temps n'était pas d'ailleurs au niveau de la législation, et à mesure que celle-çi gagnait en précision et en étendue, il se trouvait plus difficilement des juges capables de la comprendre et de l'appliquer. Aussi les actes législatifs n'avaient-ils pas alors le caractère simple qu'ils possèdent aujourd'hui, et souvent ils donnaient à côté du texte une sorte de commentaire destiné à éclairer le juge et à lui en faciliter l'application.

C'est ce qu'avait fait déjà la Wormser Reformation. C'est ce qu'a fait aussi la Caroline, qui, au lieu de se borner à formuler des prescriptions légales, revêt assez souvent avec la forme doctrinaire le caractère d'un traité de droit.

Ce commentaire nécessairement succinct ne pouvait pas donner la décision de tous les cas douteux. Souvent aussi l'Ordonnance était muette, et il fallait chercher ailleurs la solution des difficultés qui se présentaient. La Caroline avait prévu ce cas, et elle recommandait d'avoir recours alors aux lumières des tribunaux supérieurs, aux Universités les plus proches, aux villes, aux communautés et aux personnes versées dans la science du droit. Elle renvoyait fréquemment aussi à l'étude des sources auxquelles elle-même avait puisé : le droit romain, le droit canonique, le droit commun et l'usage. Mais s'il devait être toujours possible de résoudre une question dont la solution devait dépendre de l'interprétation du droit commun ou de l'usage, la difficulté devenait grande, non-seulement pour le juge, mais souvent aussi pour celui qu'il consultait, lorsqu'il était nécessaire de remonter aux sources du droit romain ou du droit canonique. On se voyait parfois alors dans la nécessité de recourir successivement à plusieurs autorités différentes; il en résultait de longs retards dans l'instruction et la décision des affaires criminelles, et il y avait là une source féconde de diversité et d'erreur (1). Tous les bons résultats que l'on pouvait attendre de la nouvelle législation se seraient donc trouvés compromis par l'insuffisance et l'ignorance des juges chargés de la mettre en pratique, ignorance que la Caroline elle-même proclamait d'ailleurs hau-

(1) Ce recours au droit d'une autre ville n'était pas spécial à l'Allemagne, il se pratiquait aussi en France. Voir sur ce point les notes dont M. le comte Beugnot accompagne le « Tout lieu de Saint-Disier », publié en appendice dans le deuxième volume de son édition des *Olim*.

lement, si elle n'eût été rendue accessible à leur intelligence. Ce fut le but que se proposèrent les jurisconsultes du XVI^e^ et du XVII^e^ siècle, qui publièrent sous les titres divers de « Practica » — « Constitutiones Carolinæ publicorum judiciorum » — « Fasciculus de pœnis », etc., d'assez nombreux traités donnant à un point de vue purement pratique des commentaires de l'ordonnance, interprétant son texte, complétant ses dispositions au moyen d'emprunts faits au droit romain, et rendant ainsi possible aux juges l'accomplissement de leur mission.

La législation pénale de l'Empire demeura stationnaire ; telle elle était à l'origine, telle elle est parvenue jusqu'à nous, et elle ne reçut pas même les changements et les additions que bientôt rendirent nécessaires les progrès de la science du droit et le développement de la civilisation. Toute l'activité législative des temps qui suivirent celui où elle avait vu le jour se concentra dans les États particuliers ; et c'est aux législations nouvelles dont nous allons suivre le développement que passa successivement l'influence dont elle avait été en possession. C'est encore la Saxe qui, comme au XIII^e^ siècle, se mit à la tête de ce mouvement, qui, la première, entreprit de réformer la législation pénale, et d'y introduire les modifications que les nécessités pratiques réclamaient impérieusement.

En 1572, l'électeur Auguste de Saxe demanda dans ces vues aux membres des Facultés de droit de Leipsig et de Wittemberg, de lui indiquer les réformes qu'ils jugeraient utile d'introduire dans les lois du pays. Le résultat de leurs travaux fut publié successivement en 1599, 1600 et 1608, et il reçut force de loi sous le titre de *Consultationes*, ou *Constitutiones saxonicæ*.

Ils avaient tiré les éléments de cette réforme, du droit national saxon, de la Caroline comme droit de l'Empire, du droit romain et du droit canonique : c'étaient à la vérité les mêmes sources que celles auxquelles avaient puisé, quoique d'une manière inégale, tous leurs devanciers, mais ils en avaient fait un bien meilleur usage. Au lieu de leur emprunter une foule de citations, véritable plagiat qui caractérise les œuvres du plus grand nombre des jurisconsultes de ce temps, ils les avaient soumises à une sorte d'examen scientifique ; ils avaient apporté le même esprit dans la plupart des controverses qui divisaient la doctrine, et ils avaient cherché, non sans succès, à mettre au service de la science du droit et de la législation, les enseignements de la pratique. Les *Constitutiones saxonicæ* rendirent au droit pénal du XVII^e^ siècle le même service, que le Miroir à celui du XIII^e^, et elles entrèrent en possession en Allemagne de la même autorité (1).

(1) Les *Constitutiones saxonicæ* furent publiées en trois parties. La première sous le titre de : Questionum variarum apud juris utriusque interpretes controversarum decisiones et discussiones ex jure cæsareo, pontificio et saxonico, ad praxin cameræ

L'œuvre des Constitutions fut continuée et complétée par les jurisconsultes saxons dont l'influence prépondérante ne contribua pas peu à maintenir leur nation en possession jusqu'au XVIII^e^ siècle du premier rang que ses œuvres législatives lui avaient donné en Allemagne. Le plus important de leur travaux fut la *Practica nova imperialis saxonica rerum criminalium*, que publia à Leipzig, en 1638, Bénédict Carpzow. Ce commentaire, véritable traité de droit pénal, dont le principal mérite était de présenter une codification générale de ce droit, à une époque qui demandait moins la discussion doctrinaire des controverses juridiques que des règles simples et claires que la pratique pût mettre facilement en usage, obtint en Allemagne une autorité sans limites et exerça une influence considérable sur l'administration de la justice criminelle dans ce pays (1).

Les Constitutions saxonnes, ainsi que les travaux des jurisconsultes qui avaient pris pour base et pour sujet de leurs études le droit saxon, portèrent la première atteinte à l'autorité de la Caroline, et il ne s'éleva alors aucune voix pour protester contre ce qu'on aurait pu considérer comme une usurpation des États sur les droits de l'Empire. De nos jours, au contraire, les jurisconsultes prussiens, qui voudraient pouvoir saisir à travers l'histoire la trace de cette tendance de l'Allemagne vers l'unité, tendance toute moderne, qu'ils ont si habilement exploitée dans l'intérêt de leur nation, portent un jugement sévère sur cet abandon du droit national, qu'ils regardent presque comme une trahison. « Les criminalistes du XVI^e^ siècle et la plupart de ceux du XVII^e^, dit M. Berner (2), n'étaient pas à la hauteur de leur mission. Ils n'avaient ni vues d'ensemble, ni connaissances juridiques, ni notions de l'histoire du droit. Ils n'avaient pas le sens de la nationalité, et ils laissaient périr les germes du droit germanique susceptibles de développement. Ils professaient au contraire une admiration stupide (*stumpf sinnigen*) pour les criminalistes italiens et pour le droit romain qui leur en imposait par son extérieur scientifique et par une certaine teinture de littérature classique. Ils l'auraient même substitué au droit national, si la Caroline n'en eût déjà consacré l'existence. »

Ces plaintes sont exagérées, et ces reproches injustes. N'est-ce pas, en effet, la Caroline qui, par son insuffisance et par ses renvois au droit romain, avait provoqué ces recherches et qui les avait rendues nécessaires? Les criminalistes allemands, qui en abordaient l'étude, trouvaient en lui, en face de la grossièreté du droit germanique, un droit produit

accomodatæ.— La deuxième sous celui de : Questionum juris controversarum, et in usu practico præsertim camera quotidie occurrentium resolutiones et decisiones.— La troisième portait le même titre que la première.

(1) Comp. Eschbach, *Introduction à l'étude du droit*, p. 315.

(2) *Lerhrbuch des Deutschen Strafrechtes*, S. 66.

d'une civilisation bien plus avancée que n'était alors celle de l'Allemagne, et ils en subissaient l'influence. Les travaux des jurisconsultes saxons prouvent au contraire que quand une législation nationale a vu le jour, il n'a point manqué de bons esprits pour la développer et lui faire produire toutes ses conséquences, et si aucune voix ne s'est élevée alors en faveur de la législation pénale de l'Empire, c'est quelle ne paraissait plus utile, parce quelle ne répondait plus aux besoins et aux aspirations de ce temps.

Le XVIII[e] siècle nous en donne une preuve nouvelle. Ce siècle, en effet, est en matière pénale une protestation et une réaction contre les doctrines et la pratique des siècles précédents. Les criminalistes allemands cherchent autant à s'affranchir des règles du droit romain que leurs prédécesseurs s'étaient enchaînés à les suivre. A la doctrine qu'en cas de contrariété entre le droit romain et le droit national, le droit romain doit être préféré, on oppose la doctrine contraire. On cherche à démontrer que les principes du droit romain ne peuvent trouver en Allemagne qu'une application très restreinte ; que la Caroline et les différents droits locaux sont les seules sources du droit pénal allemand, et l'on conteste absolument au droit romain l'influence qu'il a réellement exercée sur lui.

L'autorité du droit canonique, cette autre source du droit pénal allemand, est non moins vivement attaquée au nom de la liberté de conscience par les professeurs des Universités protestantes de Leipsig, Halle et Wittemberg, les plus importantes de l'Allemagne, et celles qui propageaient le plus activement la science du droit.

La doctrine et la pratique étaient restées jusque-là intimement liées l'une à l'autre ; tous les efforts des criminalistes de cette époque tendent à les séparer ; et on est unanimement d'accord pour reconnaître la nécessité de modifier complétement les bases sur lesquelles la législation pénale avait jusque-là reposé. Montesquieu, Beccaria, Voltaire et Filangieri vinrent montrer la voie que l'on cherchait et on s'y engagea à leur suite. L'élan était général. En 1777, la Société économique de Berne lui donna encore une impulsion nouvelle en proposant un prix, auquel Voltaire ajouta cinquante louis d'or, pour l'auteur du meilleur traité sur la réforme de la législation pénale, et dans cette lutte, à laquelle toute l'Europe était conviée, ce furent deux jurisconsultes saxons, Globig et Huster, qui triomphèrent avec leur traité de législation criminelle. En même temps avaient paru en Allemagne plusieurs autres ouvrages consacrés au même sujet, qui, pour n'avoir pas été couronnés, n'en étaient pas moins dignes d'éloge ; de telle sorte que nous nous trouvons en présence d'un ensemble considérable de travaux qui renferment nécessairement la véritable expression des aspirations de ce temps. Qu'est-ce

qu'on y demandait? L'abandon complet des sources auxquelles le droit pénal de l'Empire avait été puisé; une réforme complète du système pénal en vigueur; l'organisation d'un pouvoir de police assez fort pour prévenir les violations de la loi. On y trouvait énumérées en même temps les qualités essentielles que devait réunir, suivant l'esprit de ce temps, toute bonne législation pénale; on voulait qu'elle fût rédigée en allemand, claire, complète, prévoyant tous les cas, soustraite à l'influence du droit coutumier, de la pratique, de la science, ainsi qu'à l'arbitraire du juge, qui ne devait plus avoir désormais qu'à faire de la loi une application mécanique, sans pouvoir l'interpréter. Mais nul n'entendait remettre à l'Empire la réalisation de cette réforme, et l'Empire, d'ailleurs, ne réclamait pas ce droit. Ce furent les différents États de l'Allemagne qui l'entreprirent pour leur compte et qui la réalisèrent, non point sur un plan uniforme, mais avec cette diversité qui distinguait si profondément les unes des autres leurs législations, et qui reproduisait si fidèlement la dissemblance de mœurs, d'habitudes, d'aptitudes, de génie, d'origine même de leurs habitants (1).

De toute part alors surgirent en effet de nouvelles lois pénales, qui vinrent, soit par voie de conséquence, soit expressément, enlever toute autorité au droit pénal de l'Empire, et on vit paraître, pour la première fois, les législations dites « exclusives », parce qu'elles ne lui laissaient même pas la force d'un droit subsidiaire. Tel le Code criminel de Bavière de 1751, qui recommandait aux juges de ne jamais avoir recours à la Caroline, et de trancher plutôt par analogie ou par des raisons tirées de l'équité naturelle les cas qu'il n'aurait pas prévus. Tel fut aussi le caractère des deux lois pénales que l'Autriche publia à cette époque dans un court espace de temps. L'une, en 1751, sous le règne et sous l'inspiration de Marie-Thérèse, la *Constitutio criminalis Theresiana*, dont Berner salue l'apparition par cette exclamation douloureuse : « Ainsi, le sentiment de l'unité nationale avait à ce point disparu en Allemagne, que l'Empereur lui-même, l'un des premiers, abroge la législation de l'Empire (2). L'autre, en 1768, *la Joséphine*, dans laquelle l'Empereur Joseph II avait fait passer les idées philosophiques et libérales dont il était animé, et qui consacrait notamment l'abolition de la peine de mort.

Quelques années plus tard, en 1794, la Prusse publiait son *Allgemeines Landrecht*, qui, tout en respectant les droits locaux et en n'ayant à leur égard que le caractère d'un droit subsidiaire, enlevait cependant aussi au droit pénal de l'Empire toute son autorité (3).

(1) Comp. de Quatrefages, *la Race prussienne*.
(2) Berner. *Lehrbuch der deutschen Strafrechtes*, S. 15.
(3) Hälschner, *Geschichte des Brandenburgisch-Preussischen Strafrechtes*, S. 206.

Bientôt il n'y eut si petit État qui ne voulût avoir sa législation particulière. Notre siècle vit éclore ou se transformer les lois pénales de l'Autriche, de la Bavière, de la Saxe, du Wurtemberg, du Hanovre, du grand-duché de Hesse, des États de Thuringe, d'Altenbourg, de Hambourg, et il n'y avait plus, en 1850, que les deux Mecklembourgs, le Lauenbourg, Brême et la principauté de Schaumbourg-Lippe, qui eussent conservé le vieux droit de l'Empire (1). En fait, on peut dire qu'il avait cessé d'exister.

Ce serait une erreur de croire que ce mouvement particulariste, qui s'est développé avec tant de force dans la première moitié du XIX^e^ siècle, n'a été que la conséquence de l'état politique de ce temps, qui avait vu tomber ce même Empire germanique à la résurrection duquel nous assistons aujourd'hui, que tous ces États ont simplement voulu remplacer alors par des institutions nouvelles, tirées de leur propre sein, celles qu'ils tenaient autrefois de l'Empire qui venait de disparaître, et que, par un sentiment naturel, ils se sont empressés de faire à l'Empire reconstitué le sacrifice de ces mêmes institutions qu'ils avaient créées.

Quelque séduisante que cette théorie puisse paraître, elle n'est pas cependant l'expression de la réalité ; car lorsque l'Empire germanique a succombé sous les armes de la France, il y avait déjà longtemps que sa législation était atteinte dans son principe, et qu'en fait, sinon en droit, elle avait cessé d'exister. « Depuis le milieu du XVIII^e^ siècle, dit M. Hälschner (2), par l'effet des législations pénales de la Bavière, de l'Autriche, de Bamberg et de la Prusse, non-seulement la plus grande partie de l'Empire germanique fut soustraite à l'autorité du droit général, mais encore, comme personne ne contestait la légitimité de cette scission, ce droit fut considéré comme ayant cessé d'exister, en ce sens, qu'il n'avait plus que le caractère d'un droit pénal, commun à plusieurs territoires, dont l'existence était précaire, et dépendait du bon plaisir des législateurs de ces pays. La dissolution de l'Empire ne fit donc que ratifier, par rapport au droit pénal, ce qui en réalité existait depuis longtemps déjà. »

Les causes de ce mouvement sont, en effet, plus lointaines, plus profondes, et elles se rattachent plus intimement à l'histoire du droit. Jusqu'au XVI^e^ siècle, l'Allemagne n'a pas eu de droit uniforme, et

(1) Voici les dates de ces différentes législations : Autriche, 3 septembre 1803 et 27 mars 1852 ; aujourd'hui en vigueur. — Bavière, 16 mai 1813 et 12 novembre 1851. — Saxe, 30 mars 1838 et 14 août 1855. — Wurtemberg, 1^er^ mars 1839. — Brunswick, 10 juillet 1840. — Hanovre, 1^er^ novembre 1840. — Hesse, 17 septembre 1841. — États de Thuringe, 20 avril 1850. — Altenbourg, 30 avril 1869.

(2) *Geschichte des Brandenburgische-Preussischen Strafrechtes*, S. 256.

chaque État a été régi par des règles qui lui étaient propres, ou qu'il avait adoptées librement. La Caroline a bien établi à partir de cette époque une règle unique, mais elle-même était issue d'une législation particulière; elle n'a jamais eu que la force d'un droit subsidiaire; et, si on ne peut pas contester sa légitime influence et les services qu'elle a rendus à la cause du droit pénal en apportant la clarté et la précision dans une époque où tout était encore incertitude et confusion, il ne faut pas oublier non plus qu'alors que tout changeait, cette ordonnance qui constituait le droit pénal de l'Empire est restée immobile, et qu'il n'a rien été fait pour la mettre en harmonie avec les progrès de la science et de la civilisation. Sans doute, les législations particulières, qui ont accompli cette tâche à son défaut, ont subi son influence; mais elles l'ont subie comme une législation nouvelle subit nécessairement l'influence des législations qui l'ont précédée et de tous les éléments généraux du droit. Tous les progrès qui ont été réalisés, même la législation pénale de l'Empire, ont donc été l'œuvre des législations particulières, et le particularisme a été véritablement jusqu'à la seconde moitié du XIX^e^ siècle la forme du développement du droit pénal allemand. Quant à la législation de l'Empire, qui n'a été pour ainsi dire qu'un accident dans l'histoire de ce droit, elle devait naturellement disparaître avec les causes qui lui avaient donné naissance.

II

La Prusse ne semblait destinée ni par sa situation géographique, ni par son importance territoriale, ni par ses origines, à donner un jour des lois à l'Allemagne, et pendant longtemps elle emprunta celles des autres États qui, comme la Saxe notamment, l'avaient précédée dans la voie de la civilisation.

A la Marche de Brandebourg, créée au X^e^ siècle pour opposer une digue aux incursions des Hongrois sur le sol germanique, étaient venues successivement se joindre, par conquête ou autrement, diverses autres provinces, dont la réunion forma, en 1701, la monarchie prussienne. Chacune avait son droit et ses institutions; et cette diversité d'origine amenait naturellement, comme conséquence, la diversité de législation.

Dans la Marche elle-même, le berceau de la monarchie, la législation n'était pas uniforme. La ville de Salzwedels avait emprunté son droit à la ville de Lubeck, et elle l'avait communiqué ensuite à Linzen et à Mustrow ; il était consigné dans un livre particulier, le livre des droits de la ville (*Stadtrechtbuch*). La ville de Pritzwalk avait adopté, en 1256,

le droit de Seehausens dans lequel se faisait sentir l'influence du droit flamand. Les autres villes suivaient, en général, le droit de Magdebourg ; mais entre elles encore il existait certaines diversités, sinon de principe, au moins de détail, qui tenaient à ce que les unes l'avaient puisé à la source même, tandis que les autres l'avaient reçu d'une autre ville où il était déjà en vigueur. Cette communication du droit de ville à ville n'était pas sans influence sur l'importance des juridictions et sur leur étendue, car il était admis que les tribunaux des villes qui avaient donné leur droit à d'autres villes, jouaient à l'égard de ces dernières le rôle de tribunaux supérieurs. C'était un nouveau degré de juridiction qui venait se joindre à celles dont la compétence était déterminée par la qualité de la personne ou par la nature de l'affaire. La diversité de législation pénale se compliquait ainsi de la diversité de juridiction.

Berlin, la capitale du Brandebourg, suivait les principes du droit saxon, et en particulier du Miroir, « le livre de la ville de Berlin » dans lequel les échevins avaient consigné, à la fin du XIV^e^ siècle (1397), les règles du droit civil, du droit pénal, et de la procédure alors en vigueur, n'était autre chose qu'un commentaire de ce recueil, que souvent même il reproduisait textuellement, et qui renfermait à peine quelques particularités propres au droit de Brandebourg. Les mêmes caractères se rencontrent dans un recueil de 135 décisions criminelles, rendues de 1360 à 1448, ajoutées à ce livre sous forme d'appendice, qui toutes sont basées sur le droit saxon, et qui attestent l'influence que, durant toute cette période, ce droit exerça sur la Marche (1).

A côté du droit de la Marche et des droits qui se confondirent avec lui, il convient de citer immédiatement une autre source importante du droit pénal prussien, le droit du duché de Prusse. Ce duché, possession de l'ordre teutonique, avait d'abord subi, à partir du XIII^e^ siècle, comme la plupart des États de l'Allemagne, l'influence du droit de la Saxe et du droit de Magdebourg. Le droit romain et le droit canonique y avaient été introduits ensuite par les jurisconsultes que l'Ordre dirigeant avait fait venir d'Allemagne et d'Italie, pour enseigner le droit à Marienbourg et à Culm, d'après les préceptes de l'École de Bologne. La Caroline, qui avait étendu au XVI^e^ siècle son autorité

(1) Le livre de la ville de Berlin (*Berliner Stadtbuch*) était divisé en quatre parties, les deux premières consacrées à l'énumération des revenus de la ville, des prestations, des priviléges seigneuriaux et des statuts locaux, la troisième au droit appliqué par les échevins, la quatrième aux décisions judiciaires (Hälschner, *Geschichte der Brandenburgisch-Preussischen Strafrechtes*, S. 55).

sur toute l'Allemagne, n'y avait pas reçu force de loi, et en 1620 on y avait publié un Code, le *Preussisches Landrecht,* dont les dispositions avaient été en partie empruntées à la pratique criminelle de Damhouderius. Ainsi, grâce au développement que la science du droit y avait reçu, ce duché se trouvait en possession, avant la Marche, d'une législation pénale particulière. Après son incorporation à cette province en 1618, les deux législations demeurèrent distinctes, et elles se développèrent parallèlement.

Les réformes qui furent entreprises à la fin du xv^e^ siècle dans le droit de la Marche, furent surtout inspirées par des vues politiques. L'Électorat de Brandebourg avait passé, au commencement de ce siècle (1415), aux mains des Hohenzollern qui l'avaient acquis de l'Empereur Sigismond au prix de 400,000 florins d'or. Ces nouveaux possesseurs cherchèrent le moyen d'affermir à l'intérieur leur autorité, et d'affirmer à l'extérieur leur indépendance. Le droit romain le leur offrit : en l'introduisant dans leurs États, ils affaiblissaient l'influence prépondérante que le droit saxon y avait prise, et en même temps ils entraient en possession vis-à-vis de leurs sujets de l'autorité et du prestige qu'il avait attachés à la personne des Césars. Tous leurs efforts tendirent donc à le propager, à le répandre, et de même qu'aujourd'hui, il est de mode en Allemagne et surtout en Prusse de célébrer le triomphe du droit de l'Empire sur les droits particuliers, il se trouvait alors dans la Marche des poëtes qui exaltaient le triomphe du droit romain, et qui qualifiaient le droit allemand de droit barbare, ainsi que l'atteste ce dystique adressé à l'Électeur Joachim :

« *Marchia Cæsareis te legibus auspice gaudens*
« *Sustulit e patrio barbara jura foro.* »

Ce n'était pas, à la vérité, qu'on entendît donner au droit romain force de loi absolue, exclusive, mais on le prenait comme règle générale, comme expression de l'équité naturelle, et le droit saxon et la coutume, sans être expressément abrogés, ne devaient cependant être suivis désormais que lorsqu'ils ne le contrediraient pas.

Pour assurer ce résultat, on sentit qu'il était indispensable d'introduire dans la Marche une pratique judiciaire uniforme, de l'affranchir de l'influence étrangère, et d'abroger notamment l'usage suivi par les échevins des villes qui avaient emprunté leur droit à une autre ville, de recourir avant jugement aux magistrats de cette dernière, pour demander le droit à appliquer dans les cas imprévus. Tel fut le but d'une ordonnance rendue en 1504, qui investit le tribunal des échevins de Brandebourg d'une autorité supérieure, et qui interdit à tous les tri-

bunaux de la Marche d'aller puiser près d'autres tribunaux leurs informations.

Une mesure analogue fut la création en 1506 de l'Université de Francfort, qui eut d'abord spécialement pour mission d'enseigner le droit romain et de former des jurisconsultes capables de le comprendre et de l'appliquer, et à qui l'on transporta ensuite le privilége de dire le droit aux tribunaux.

Mais l'acte qui fut le plus fertile en conséquences, et qui servit le plus efficacement les vues des électeurs, fut la création en 1516 d'une chambre de justice, en opposition en quelque sorte avec la chambre de justice de l'Empire, constituée précisément sur le même modèle, et investie dans la Marche des mêmes attributions et de la même autorité; à la fois juridiction de second degré et juridiction souveraine, dont les décisions ne relevaient pas de la chambre de justice de l'Empire, et que le souverain seul avait le droit de réformer par voie gracieuse; enfin autorité supérieure investie d'un droit exclusif de surveillance sur l'administration de la justice dans la Marche.

Ce n'étaient là que les préliminaires d'une réforme qui devait s'étendre à la législation, comprendre à la fois le droit civil, la procédure, le droit pénal, et substituer une loi unique aux lois si diverses qui régissaient le pays.

C'est toujours une entreprise difficile que de créer de toutes pièces une législation. La législation d'un peuple est l'œuvre du temps bien plus que l'œuvre des hommes. C'est le temps qui en fait naître et qui en développe les germes dont le législateur s'empare et qu'il revêt de la forme juridique. Elle suppose un état politique et social assez développé, une culture intellectuelle déjà avancée, un passé, une histoire, des traditions. Or toutes ces choses, au XVI^e^ siècle, manquaient encore à la Marche, État de création récente, installé sur un territoire en partie conquis, et qui avait vécu jusque-là moins de sa vie propre que de la vie des États voisins plus avancés que lui sous le rapport du développement intellectuel. Il en résulta que lorsqu'on voulut faire une législation vraiment nationale, consacrant uniquement les particularités du droit de Brandebourg, on se trouva en présence du néant, et que lorsqu'on voulut élargir ce cadre, on ne put qu'emprunter des règles en vigueur dans le reste de l'Allemagne, des principes déjà consacrés par l'usage, et introduits par la pratique dans la Marche elle-même, auxquelles on ne pouvait même pas donner une forme nouvelle, faire une législation enfin qui n'était que la copie de celles qui existaient déjà ailleurs. Si à cela on ajoute que le pays, resté étranger aux vues politiques qui dirigeaient ses gouvernants, n'apercevait pas l'utilité de cette réforme, qu'il n'en sentait pas non plus la nécessité et

qu'il ne la favorisait pas, on aura une idée des difficultés nombreuses que rencontra cette entreprise et des obstacles contre lesquels vinrent se briser pendant des siècles tous les efforts qui furent faits pour la mener à fin.

Rien ne peut mieux servir à montrer combien le droit pénal de la Marche était encore en enfance au XVI^e^ siècle que la tentative qui fut faite à cette époque pour créer cette législation. Après plusieurs essais, on termina en 1594 une ordonnance qui résumait en elle le résultat des travaux faits précédemment. Elle était divisée en cinq parties, qui comprenaient tout l'ensemble du droit. La quatrième et deux titres de la cinquième étaient consacrés au droit pénal et à la procédure criminelle. On s'y était attaché naturellement, d'après les vues qui l'avaient inspirée, à y reproduire le droit de la Marche avec tous les développements susceptibles de le mettre en évidence, et cependant la place qu'il y occupait était si petite, à côté des nombreux emprunts faits au droit de la Saxe et à la Caroline, dont elle reproduisait non-seulement l'esprit, mais aussi le texte, que dépourvue de tout caractère d'originalité et d'utilité pratique, elle ne fut même pas publiée. « En l'absence de toute source précise d'information, dit l'auteur d'une histoire du droit pénal prussien auquel nous avons beaucoup emprunté, il est difficile de déterminer les motifs qui ont empêché la publication de ces projets de loi. Toutefois, en ce qui concerne le droit pénal, on peut conjecturer avec assurance (*Sehr nahe*) qu'après tout ce que la doctrine et la législation avaient réalisé en cette matière dans la Saxe, qui, par sa situation politique en Allemagne et par l'influence qu'exerçaient ses savantes Universités, était le représentant naturel et le plus autorisé des pays qui suivaient le droit saxon, la nécessité d'une nouvelle législation propre à la Marche ne se faisait pas sentir. Ce qui change cette supposition en certitude, c'est que tant d'efforts, tant d'actes même des Électeurs et des États pour arriver à constituer cette législation, n'aboutirent en définitive qu'à une répétition de la Caroline et des Constitutions saxonnes (1). »

Une deuxième tentative renouvelée en 1663 par l'électeur Frédéric-Guillaume fut plus infructueuse encore. La commission qu'il avait instituée rédigea seulement un projet d'ordonnance de procédure criminelle qui ne passa à l'état de loi ni sous ce prince ni sous son successeur, et cette commission changeant bientôt avec son titre le but de son institution, s'occupa uniquement par la suite, sous le nom de « Criminal collegium », à donner son avis sur les affaires criminelles qui lui étaient soumises.

(1) Hälschner, *Geschichte der Brandenburgisch-Preussischen Strafrechtes*, S. 125.

Pendant que le peu d'importance du droit criminel de la Marche se trahissait par ces échecs successifs, l'influence du droit saxon s'y maintenait plus prépondérante que jamais. On la rencontre dans les plus importants des actes législatifs du XVII^e^ siècle, notamment dans un édit rendu pour la répression des vols domestiques, dans une ordonnance sur le duel, et surtout dans une ordonnance rendue en 1653, qui consacrait implicitement dans la Marche une nouveauté qui avait été introduite dans le droit saxon.

On se rappelle que le Miroir de Saxe distinguait deux classes seulement d'actions punissables, dont chacune était soumise à une procédure particulière et déférée aussi à des tribunaux différents. La Marche, comme tous les pays sur lesquels le droit saxon avait exercé son influence, avait adopté cette division; et c'était elle encore qui était la base des lois criminelles qui y avaient été préparées à la fin du siècle précédent. Mais au XVII^e^ siècle, les jurisconsultes saxons, et en particulier Carpzow, avaient emprunté à Julius Clarus et aux autres criminalistes italiens la division de ces mêmes actions en trois classes : *crimen atrocissimum, atrox et leve*. Sous leur influence, cette division tripartite avec toutes les conséquences qu'elle entraînait relativement à la procédure, à la répression, au droit de grâce, s'était substituée à la division en deux classes qu'on retrouvait dans tous les droits allemands, et cette nouvelle division s'était aussi introduite dans la Marche.

Ce n'est pas seulement dans la législation, c'est encore dans la pratique que la trace de cette influence étrangère se faisait sentir; et bien qu'il ait été interdit aux tribunaux de la Marche d'avoir recours à des tribunaux étrangers, cependant ils continuèrent à demander la solution des difficultés qui leur étaient soumises au tribunal des échevins de Leipsig, et chose digne de remarque, ce ne furent pas les tribunaux de Brandebourg et de Berlin qui y eurent, ainsi que le prouvent les écrits de Carpzow, le moins souvent recours (1).

A peine monté sur le trône, le roi Frédéric-Guillaume reprit l'œuvre de réforme que ses prédécesseurs avaient tentée si inutilement jusque-là. Il voulait l'étendre à la fois au droit de la Marche et au droit du duché de Prusse, dont la monarchie avait pris le nom, et il en confia l'exécution au « criminal Collegium » institué par l'un de ses prédécesseurs, dont il utilisait ainsi les connaissances et les précédents travaux. Pour lui assurer une base pratique, il demanda aux administrateurs des différentes provinces, et à toutes les corporations de réunir tous les cas douteux et de les transmettre, en y joignant les raisons de douter et de décider. Lui-même indiqua dans une ordonnance adressée au « criminal Col-

(1) Hälschner, *loc. cit.*, S. 132.

legium » et aux tribunaux supérieurs le plan à suivre, et le but qu'il se proposait. « Pour remédier aux dangers de l'arbitraire, nous avons résolu, disait-il, de préciser autant que possible les peines, et de déterminer les principes de la pénalité. Nous vous enjoignons donc de vous mettre à l'œuvre sans retard, de prendre pour base l'ordonnance de justice criminelle, de l'examiner article par article, d'éclaircir ceux qui sont obscurs, de changer celles des peines qui, conformes au dogme catholique, sont contraires aux principes admis par la religion réformée ; de déterminer autant que possible, d'après les règles du droit et de l'équité, toutes celles qui ont été abandonnées jusque-là à l'arbitraire du juge, et de vous inspirer avant tout des lois et des constitutions en vigueur dans le pays. »

La commission se mit immédiatement à l'œuvre ; elle publia en 1717 une première ordonnance consacrée uniquement à la procédure criminelle, et qui était annoncée comme la première partie d'un Code dont le droit pénal devait former la deuxième. Cette ordonnance fut d'abord rendue exécutoire dans la Marche, elle fut étendue ensuite aux autres provinces de la monarchie, à l'exception de la Silésie et du duché de Prusse, régis, la première par la Joséphine, et le deuxième par le Preussisches Landrecht.

Mais si cette ordonnance ne reçut pas expressément force de loi dans le duché de Prusse, ses principes au moins y furent introduits pour servir de base à la réforme des lois de procédure criminelle qui y étaient en vigueur, et les quatre premiers titres du sixième livre du *Verbessertes Landrecht* de 1721 qui sont relatifs à cette matière reproduisent, et souvent même textuellement, ses dispositions. En fait, si l'on en excepte la Silésie, le droit formel, par suite de cette réforme, était devenu le même pour toutes les provinces de la monarchie prussienne. Les seules différences qui existaient encore entre le droit de la Prusse et celui des autres provinces, tenaient à la différence d'organisation judiciaire, à ce que la procédure d'accusation n'avait pas encore été complétement remplacée en Prusse par la procédure inquisitoriale, et surtout enfin à ce que, comme nous l'avons vu, la Caroline n'y avait recu aucune autorité, pas même celle de droit subsidiaire.

La réforme du droit pénal, qui fut entreprise immédiatement après la réforme de la procédure, n'aboutit pas à un égal succès. Terminée promptement dans le duché de Prusse, elle ne le fut jamais dans les autres provinces de la monarchie, quelque efforts d'ailleurs que le roi ait faits dans ce but. C'est que dans la Prusse, l'état du droit était bien différent de celui qui régnait dans les autres provinces. La Prusse, comme nous l'avons dit, possédait un corps de droit pénal, le Preussisches Landrecht de 1620, revisé déjà en 1682, qui servit naturelle-

ment de base au travail de la commission et qui le lui rendit facile, puisqu'elle n'eut pas à faire une législation nouvelle, mais seulement à reviser celle qui existait déjà. Dans la Marche et les autres provinces, au contraire, il n'existait pas de corps de droit pénal, tout était à créer, et on se trouvait aux prises avec les mêmes difficultés qui avaient déjà arrêté dans son germe la réforme projetée. Pas plus qu'autrefois, on ne put en triompher.

Tout ce que produisit ce nouvel essai de réforme fut en définitive : pour la Prusse, une révision du Preussisches Landrecht, publié en 1721 sous le titre de « *Verbessertes Landrecht des Königreichs Preussen.* » Ce nouveau Code était divisé en six livres, dont les cinq premiers, consacrés au droit et à la procédure civils, n'étaient guère qu'une reproduction de l'ancien Landrecht; le sixième livre, consacré à la procédure criminelle (titres I, IV) et au droit pénal (titres V, XII), avait seul éprouvé d'importantes modifications ; et pour les autres États de la monarchie, l'ordonnance de 1717, relative uniquement à la procédure criminelle, et un projet de Code pénal publié en 1731, qui ne fut jamais terminé.

La valeur pratique de cette réforme, matériellement incomplète, ne répondait ni aux efforts qu'elle avait exigés, ni aux intentions du roi. En plein XVIII^e^ siècle, elle reproduisait les principes de la législation du XVI^e^ et du XVII^e^, et elle ne réalisait aucun progrès. L'ordonnance de 1717 ne s'était pas attachée, comme on aurait pu le croire, à exposer de préférence les règles d'une procédure spéciale à la Marche appropriée à son état politique et social et à ses besoins. Elle n'innovait rien, ne créait rien ; elle prenait le droit commun pour base, et son unique mérite consistait à présenter la solution pratique des nombreuses controverses qui motivaient les disputes des jurisconsultes de ce temps. Encore la plupart de ses décisions étaient-elles empruntées au *Tractacus juridicus de inquisitionis processu*, de Brunnemann, un des plus célèbres jurisconsultes de la Faculté de Francfort.

Le Verbessertes Landrecht présentait les mêmes caractères. Les règles de la procédure qu'on y avait introduites n'étaient autres en effet que celles de l'ordonnance de 1717, et quant à la partie pénale, il se composait de nombreux emprunts faits à la Caroline, il reproduisait presque en entier, et souvent même textuellement la quatrième partie des Constitutions saxonnes ; mais c'était surtout à la « Pratique » de Carpzow qu'il avait fait les emprunts les plus importants. Il en reproduisait un grand nombre de questions, choisies d'ailleurs avec soin, et dégagées de tous leurs développements scientifiques, et il n'était pas nécessaire de le comparer dans le détail avec la « Pratique » ; il suffisait de rapprocher l'un de ses articles pris au hasard de la question, traitant le même

sujet, pour se convaincre de l'accord complet et souvent littéral qui existait entre eux (1).

Si Frédéric-Guillaume n'avait pas pu dégager le droit pénal de la monarchie prussienne de l'influence exercée sur lui depuis tant d'années par les droits étrangers, il avait réussi cependant à lui imprimer dans quelques-unes de ses parties un caractère particulier. C'était d'abord, en ce qui concernait les crimes et délits politiques, matière dans laquelle, autant par la multiplicité des incriminations que par la sévérité des peines, ce Code s'écartait entièrement des sources auxquelles il avait été puisé. C'était ensuite dans le développement donné aux dispositions de police, et dans la tendance qu'on y manifestait à prévenir au moyen de règlements ou d'ordonnances la violation du droit et la perpétration des délits. Ce sont là les traits distinctifs et vraiment caractéristiques de cette œuvre, et ceux dont ce droit a conservé l'empreinte au milieu des profonds changements qu'il devait subir.

L'œuvre la plus utile de ce prince fut sans contredit la réforme de l'administration de la justice dans ses États. L'autorité des tribunaux avait été fort amoindrie par suite des empiétements des pouvoirs administratifs, surtout du cabinet du roi qui s'attribuait par voie d'évocation la connaissance de certaines affaires pour les motifs les plus divers. Il s'appliqua à réformer ces abus, à assurer le fonctionnement strict et régulier de la loi, et à la défendre contre toute influence étrangère et dissolvante. Il rendit aux corps judiciaires leur indépendance, en les protégeant contre les empiétements des autres autorités, et même contre les entreprises de son cabinet. Il interdit de solliciter du roi son immixtion dans les affaires judiciaires, et il prononça des peines contre les solliciteurs. Il s'attacha en même temps à réprimer l'arbitraire, à accélérer l'instruction et la décision des procès, à préciser les règles de la procédure, et s'il ne put pas mener à bonne fin la réforme de la législation qu'il avait entreprise, au moins est-il vrai de dire qu'il prépara efficacement, par ces sages mesures, celles que son successeur devait enfin réaliser.

Frédéric le Grand fut en effet le véritable fondateur du droit pénal prussien. Il rejeta résolûment tous les principes du droit ancien qui avaient servi de base aux essais de réforme tentés par ses prédécesseurs ; il leur substitua les principes de la philosophie du XVIII^e^ siècle dont il était l'un des plus éminents représentants ; il s'appliqua en même temps à dégager le droit de la monarchie du droit de l'Empire, et après un première tentative infructueuse, il dota son pays,

(1) Hälschner, *loc. cit.*, S. 146-151.

dans les dernières années de son règne, du premier corps de droit national qui y ait été en vigueur.

Avant d'entreprendre cette œuvre, il voulut assurer au moyen de lois particulières la régularité de l'administration de la justice dans ses États. Son premier acte fut un acte de justice et d'humanité. Par un ordre du cabinet du 3 juillet 1740, il abolit l'usage de la torture. Cet acte servait en même temps ses vues d'indépendance, car pour tout ce qui concernait le droit formel, il affranchissait ses États de l'influence de la Caroline qui non-seulement autorisait suivant les cas ce mode barbare d'instruction, mais qui encore avait fondé sur lui tout son système de preuve. Il prescrivit ensuite de rechercher toutes les règles de droit en usage dans chaque province, et de les reproduire, sans chercher toutefois à les unifier, dans des lois spéciales avec toutes les améliorations dont elles paraîtraient susceptibles. Cette réforme, commencée par la Poméranie, fut continuée par la Marche, et elle produisit deux projets à peu près identiques, le « *Project des corporis Fridericiani-Pomeranici* » et le « *Project des corporis Fridericiani Marchici*, » qui devaient être soumis à l'approbation des députés des États. Ces réformes n'étaient pas encore terminées lorsqu'il chargea son ministre de la justice Cocceius de rédiger en allemand un Code national, embrassant la généralité du droit, et basé uniquement sur la raison (*Vernunft*) et sur la Constitution du pays (1).

Si la réforme tentée sous le règne de Frédéric-Guillaume, dont Cocceius avait aussi été le ministre, avait échoué parce qu'on n'avait pas su s'affranchir de l'esprit du droit pénal du XVI^e^ et du XVII^e^ siècle, et parce qu'en reproduisant servilement les lois d'un autre âge, on avait fait une législation qui ne répondait plus aux besoins du temps; cette première tentative de Frédéric le Grand devait échouer parce que tombant dans l'excès contraire, on s'était attaché trop servilement à y reproduire les principes, et à y satisfaire à toutes les demandes de la philosophie nouvelle. Après être resté engagé pendant trop longtemps dans les liens du passé, on se jetait avec trop d'ardeur, et sans prendre en considération les nécessités pratiques à la poursuite d'un idéal, séduisant, il est vrai, mais dont la réalisation était impossible, et qui eût été d'ailleurs impraticable s'il eût pu être réalisé. On trahissait ainsi une profonde méconnaissance des droits du législateur et des devoirs qui lui sont imposés envers la société. Ces devoirs ne consistent pas à convertir aveuglément en articles de loi positive toutes les conceptions de la spéculation. La spéculation plane dans de hautes régions, elle voit de loin l'humanité, elle aspire au bien immuable, à

(1) Ordonnance du 31 décembre 1746.

la beauté éternelle, à la perfection, et elle indique ses aspirations et ses tendances sans tenir compte des nécessités pratiques, tristes conséquences de l'imperfection de la nature humaine. Le législateur, au contraire, doit précisément tenir compte de toutes ces nécessités. Ses lois ne sont point destinées à l'ensemble de l'humanité, mais elles sont spéciales à un peuple, et c'est pour lui qu'elles doivent être faites. Elles doivent lui être propres suivant l'expression de Montesquieu (1), c'est-à-dire appropriées à son état social, moral, politique, et au génie particulier de ses habitants. Elles ne sont pas immuables, et elles doivent se transformer et se modifier, au contraire, à mesure que cet état se transforme et se modifie sous l'action de la marche du temps et de la civilisation. Il doit donc choisir, parmi les demandes que la spéculation formule, celles qui conviennent à son peuple, celles dont la réalisation pratique sera à la fois possible et avantageuse, et sa mission, ainsi entendue, pour être moins vaste que celle du philosophe ou du moraliste n'en est ni moins utile ni moins belle.

La philosophie du XVIII^e^, siècle profondément frappée des imperfections et des vices de la législation pénale, possédée du noble désir de remédier au mal et d'en prévenir en même temps le retour, après avoir posé les grands principes qui sont la base de notre droit moderne, s'était laissée entraîner à formuler une série de demandes dont la conversion en lois positives était matériellement impossible. Autant ses demandes étaient légitimes quand elle voulait dans la législation pénale la netteté, la clarté, la précision, des peines non plus arbitraires, mais proportionnées à la gravité de la faute, et basées sur une connaissance exacte du but que la société doit se proposer quand elle punit, l'accélération des procédures, l'amélioration des moyens d'instruction et de preuve, et l'abolition de la torture; autant elles l'étaient peu lorsque, pour remédier aux maux qu'avait entraînés dans la pratique l'arbitraire du juge, et à l'incertitude qu'avaient jetée dans les esprits les controverses souvent passionnées des jurisconsultes, elle prétendait interdire absolument à la science l'examen et la discussion du texte de la loi, réduire à une fonction purement mécanique le rôle du juge, en lui défendant de tenir compte dans l'application de la peine des différentes modalités affectant la nature ou la criminalité du fait punissable que le législateur n'aurait pas à l'avance prévues et inscrites dans la loi.

Ce fut cependant à toutes ces demandes que Cocceius entreprit de satisfaire indistinctement; et quelque étranges que puissent nous pa-

(1) « Elles doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très-grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre. » (*Esprit des lois*, liv. I^er^, ch. 3.)

raître aujourd'hui ses idées et les moyens qu'il mit en œuvre pour les réaliser, nous ne devons pas oublier, toutefois, que ses vues à cet égard étaient conformes à celles qui dominaient en général de son temps. Il ne bornait pas d'ailleurs son ambition à faire un Code pénal purement prussien ; mais il voulait faire un Code universel, « Universal systema, » que suivraient tous les États qui prendraient la raison naturelle pour base de leurs lois. Ce Code était destiné, dans sa pensée, à prendre dans la société issue du mouvement social et philosophique du XVIII^e^ siècle, l'influence que le droit de Justinien avait exercée sur l'époque antérieure, et il lui avait donné en conséquence le titre de *Corpus juris Fridericiani*. Pour le réaliser, il faisait table rase du passé, et il s'affranchissait de tous les liens de la tradition et de l'histoire. Il repoussait le droit canonique, le droit romain qu'il déclarait absolument inapplicable dans la forme que Justinien lui avait donnée, et enfin le droit allemand, qui n'était, suivant lui, qu'un droit imaginaire dont l'origine n'était pas connue, et dont les préceptes avaient cessé depuis longtemps d'être en vigueur. La seule base qu'il acceptait était le droit naturel, dont les préceptes, qu'il empruntait d'ailleurs au droit romain, devaient être formulés en règles simples et claires, dans une série d'articles disposés suivant un ordre naturel, et comprenant l'ensemble des droits sociaux, de telle sorte que chacun (*Jeder aus dem Wolke*) puisse, sans le secours de personne, le consulter, le comprendre, et y trouver la réponse écrite à côté de chaque question. Enfin, pour le protéger contre l'influence corruptrice de la science du droit et contre l'arbitraire des avocats et des juges, il en interdisait absolument tout commentaire, soit général, soit particulier, et comme il n'espérait pas cependant qu'aucune de ses parties ne put jamais avoir besoin d'être interprétée, il confiait au département de la justice et à une commission spéciale, dite du Landrecht, le soin de cette interprétation. Les deux premières parties de ce Code furent seules publiées à l'état de projet de 1749 à 1751, et les autres ne virent jamais le jour.

Il s'écoula trente ans avant que le roi entreprît de nouveau la réforme de la législation. Il se borna pendant cette période à rendre un certain nombre d'ordonnances sur différents sujets, suivant que le besoin s'en faisait sentir. Toutes ces ordonnances, bien que ne se rattachant à aucune vue d'ensemble, avaient cependant pour caractère commun de combattre l'autorité de la Caroline, et d'affranchir du droit de l'Empire le droit pénal prussien (1). — Ce fut un ordre du cabinet du 14 avril 1780, reproduisant d'ailleurs à peu près les termes

(1) Hälschner, *loc. cit.*, S. 186.

de l'ordonnance du 31 décembre 1746, qui vint donner le signal de nouveaux travaux.

Bien que Frédéric partageât la plupart des idées que Cocceius avait voulu mettre en pratique, cependant il ne tombait pas dans les mêmes excès. S'il attribuait comme lui la cause de toutes les imperfections du droit pénal au caractère incomplet et incertain de la législation qui donnait naissance de la part des jurisconsultes à des controverses qui dégénéraient bien vite en *sophisterie* et en chicane (1) ; si cédant sur ce point aux vues de son époque, il cherchait avant tout à limiter ce pouvoir de discussion, et à faire de l'application de la peine une fonction purement mécanique, il comprenait autrement que lui les obligations du législateur vis-à-vis de l'État. Ses vues à cet égard se trouvent indiquées par tous les actes de son règne, et il les a exposées théoriquement dans sa « Dissertation sur les raisons d'établir et d'abroger les lois. » Ce qu'il se proposait, ce n'était pas, comme son ancien ministre, de faire un Code universel ; c'était d'abolir dans ses États l'influence du droit de l'Empire, et d'édifier à la place un Code exclusivement prussien, contenant non-seulement le droit pénal, mais le droit civil et la procédure, et tel fut en effet le caractère de l'*Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*, publié le 5 février 1794.

La commission (Gesetz-commission) à qui la rédaction de ce Code avait été confiée n'avait pas, comme avaient fait la Bavière et l'Autriche, séparé le droit pénal des autres droits, mais elle l'avait considéré comme une simple division de l'ensemble des droits sociaux que le Landrecht traitait en six parties. Chacune de ces parties comprenait plusieurs titres. Le vingtième titre de la deuxième partie avait pour objet le droit pénal, et il renfermait à lui seul près de 1600 paragraphes, ce qui peut donner une idée de l'étendue de cette législation, mais ce qui montre aussi combien étaient nombreuses les incriminations. Il n'était guère, en effet, de forme de manifestation de la pensée que le législateur n'ait tenté d'y prévoir et de réprimer.

On jugerait mal ce Code si l'on ne se rappelait quelle étroite relation existe entre le droit pénal et la politique, et si l'on ne cherchait en conséquence à se rendre compte du développement de l'état politique de la Prusse sous le règne de Frédéric et dans les temps qui l'ont précédé. La forme de ce développement était l'absolutisme de l'État. « La pratique et la doctrine politique, dit un jurisconsulte allemand, étaient d'accord pour demander que l'État fût investi d'un pouvoir absolu, supprimant toute indépendance individuelle, et soumettant purement et simplement à l'État et à son but toutes les sphères de la vie morale

(1) Hälschner, *loc. cit.*, S. 203.

et intellectuelle. Mais tandis que dans la pratique ce pouvoir absolu résidait dans la personne du prince et dans sa volonté, la doctrine l'introduisait d'une manière abstraite, et indépendamment de toute considération de personne, dans le mode de gouvernement. C'était à ce point que personne ne songeait en Allemagne à se lancer à la poursuite d'une forme idéale de gouvernement, mais qu'on ne cherchait l'idéal politique que dans les lumières du prince, dont l'individualité même disparaissait, qui n'était plus le prince, mais une personne abstraite, le chef de l'État qui donne de sages lois au peuple et qui les fait exécuter. L'État se développa d'après ces principes. Comme tout pouvoir absolu concentre en lui tout droit et toute puissance, toute vie et toute activité émanent aussi de lui seul. Il en résulte que l'État n'a pas besoin de trouver chez les individus une vie politique à eux propre et une activité personnelle dans les choses de la vie publique. Au contraire, il doit autant que possible empêcher cette manifestation de la vie et de l'activité privées comme une gêne pour le fonctionnement régulier de la machine de l'État. La soumission du peuple aux lois et aux ordres du gouvernement est la seule chose nécessaire. Cette soumission ne peut pas toujours être imposée par la force, elle doit avoir une cause morale, et les forces morales de la nation, dont l'État a besoin, ne doivent être développées et affermies qu'autant qu'il est nécessaire à l'intérêt public..... Si d'ailleurs l'État a intérêt au développement des forces morales et intellectuelles du peuple, c'est moins à cause du bien direct qu'il en peut tirer que parce que cette culture morale et intellectuelle adoucit l'aspérité des mœurs populaires, et qu'elle rend moins à craindre une opposition violente à ses prescriptions et à son autorité. Toutefois le développement de ces forces ne doit pas être abandonné à la volonté de l'individu, mais l'État doit employer tout son pouvoir et ses lois mêmes à lui donner la forme et la direction qui lui paraissent devoir servir le plus utilement le but qu'il se propose (1). »

Ces principes connus, on ne doit pas s'étonner si de la loi pénale on a voulu faire le plus puissant moyen d'éducation et de moralisation du peuple, si on lui a donné accès dans la famille pour y protéger le développement de la vertu, dans l'école pour y diriger l'éducation, dans les consciences pour y surveiller le sentiment religieux, si l'on a mis enfin à son service toutes les forces morales et physiques capables de prévenir les crimes et de retenir l'individu dans la voie du bien : la vertu, qu'elle doit provoquer, protéger, défendre et développer; l'éducation qui dissipe l'ignorance, l'une des sources les plus

(1) Hälschner, *loc. cit.*, S. 195.

fécondes de crimes ; la religion qui est l'un des plus puissants moyens de gouvernement ; et enfin la police, qui est aux manifestations extérieures de l'activité humaine ce que la religion est à l'activité morale et intellectuelle.

Ainsi le premier devoir que le Landrecht impose, sous leur responsabilité effective, à tous ceux qui ont autorité sur autrui, parents, maîtres, précepteurs, instituteurs, prédicateurs, c'est de prévenir et d'empêcher chez ceux qui leur sont soumis, ou dont l'éducation leur est confiée, le développement du vice et les infractions à la loi pénale. Il donne à l'autorité le droit de contraindre au travail les mendiants, les vagabonds, les paresseux, et il lui impose l'obligation corrélative de pourvoir à l'entretien et à la nourriture de ceux qui ne peuvent pas travailler. Il prescrit de catéchiser et de convertir les blasphémateurs et les hérétiques. Il ordonne comme un devoir l'amour du prochain ; il oblige les parents, sous menaces de peines, à veiller sur la moralité et la chasteté de leurs enfants, et spécialement les mères à faire connaître à leurs filles, dès qu'elles ont atteint l'âge de quatorze ans, les signes révélateurs de la grossesse et les mesures de précaution qu'elles doivent prendre pendant cette période, et plus tard lors de l'accouchement.

Il donne au pouvoir de police la mission de surveiller les détails les plus infimes de la vie domestique, comme, par exemple, l'état de la batterie de cuisine, la manière dont les mères et les nourrices soignent leurs nourrissons, et il le charge en même temps du soin de protéger les femmes enceintes contre des émotions trop vives (1).

Ce n'était plus ainsi à proprement parler une loi pénale, mais un manuel, un catéchisme aux règles précises duquel chacun devait conformer ses actes et sa conduite.

Les temps ont passé et la législation pénale de la Prusse s'est transformée, mais les mêmes principes servent encore aujourd'hui de règle à sa politique. Ce sont les mêmes procédés de gouvernement perfectionnés ou plutôt aggravés qui, aujourd'hui encore comme autrefois, enlèvent à l'individu toute initiative et le maintiennent sous la dépendance étroite et absolue de l'État. N'est-ce pas en effet en Prusse qu'a pris naissance ce système qui par l'école et par l'armée absorbe l'homme depuis l'enfance jusqu'à l'âge mûr ? N'est-ce pas ce même gouvernement, hostile à tout esprit d'indépendance, qui persécute de nos jours l'Église catholique et ses ministres, parce qu'ils n'ont pas voulu servir d'instruments dans sa main ? Toutes ces lois, destinées à réprimer de prétendus envahissements de l'Église contre l'État, ne

(1) Comp. Hälschner, *loc. cit.*, S. 199.

sont en effet autre chose, de quelque prétexte qu'on les colore, que la conséquence d'un système politique déjà vieux, une phase nouvelle de cette lutte entreprise depuis le XVII[e] siècle contre tout ce qui refuse de se soumettre aveuglément à l'absolutisme de l'État. L'Église catholique ne peut pas abdiquer cette noble indépendance qui a toujours été sa force, l'un de ses titres de gloire, et que les persécutions n'ont jamais ébranlée. C'en est assez pour que le gouvernement la persécute, et que désespérant de la soumettre, il l'expulse violemment du sein de la nation.

En détruisant la liberté de l'homme, on détruit sa responsabilité. En faisant de la vertu et de la religion des obligations d'État, on leur enlève tout ce qu'elles ont de beau, de noble et d'élevé, lorsqu'elles sont librement acceptées, librement pratiquées, et qu'elles s'imposent à la conscience comme émanant de Dieu. La religion officielle comme la vertu officielle, protégées et imposées par la loi pénale, ne sont même plus dignes de ce nom, car au lieu du caractère absolu qui est de leur essence comme de toute vérité éternelle, elles prennent le caractère relatif de la loi qui les rend obligatoires, et avec laquelle elles se confondent, de telle sorte que le bien et le mal ne sont plus qu'une affaire de convention.

Sans doute le succès peut légitimer momentanément, aux yeux de bien des gens, des actes contraires aux règles de la morale et de la justice éternelles, et à celles sur lesquelles repose le droit en usage chez les nations civilisées, mais l'empire de la force n'a qu'un temps, et l'histoire impartiale proclamera un jour que les armées allemandes ont violé sur le sol français toutes ces règles du droit. Tant de crimes contre le droit des gens et le droit privé, commis par des hommes soumis cependant à une exacte discipline, dès que la main de fer qui pesait sur eux se faisait moins lourdement sentir, et qu'ils pouvaient espérer l'impunité, ne sont-ils pas la conséquence et en même temps la condamnation de ce système d'éducation politique, dont Globig, un de ces jurisconsultes qui contribuèrent si puissamment au XVIII[e] siècle à fonder et à soutenir la gloire juridique de la Saxe, disait déjà que s'il était adopté, « il détruirait la moralité chez le peuple, qu'il ferait des sujets des esclaves, qu'il n'empêcherait aucun délit, et qu'il provoquerait au contraire les grands crimes. » C'est en effet la nation tout entière dirigée pendant la guerre comme en temps de paix par ses magistrats civils et ses chefs militaires qui a commis tous ces excès.

Si les conséquences morales de ce système étaient mauvaises, ses résultats matériels étaient peut-être moins satisfaisants encore. En voulant prévoir pour les dominer toutes les manifestations de la pensée, soustraire la législation à l'interprétation des juges, des avocats et de

la science, et faire que chacun puisse y trouver l'indication de ses devoirs comme homme et comme citoyen, le législateur prussien avait été entraîné bien au delà des limites dans lesquelles le législateur doit se renfermer. Il avait dû s'appliquer à prévoir toutes les modalités du fait, toutes les circonstances qui pouvaient avoir influence sur la criminalité, multiplier en conséquence les divisions, les distinctions, sous prétexte de clarté et de précision, faire une œuvre très-compliquée, nécessairement incomplète, et au lieu de rendre le rôle de la science inutile et d'atteindre cet état heureux, objet de tous ses vœux, où chacun pourrait sans effort d'intelligence acquérir la connaissance de ses obligations envers l'État et envers ses concitoyens et être lui-même son propre avocat, il avait fait une législation qui n'avait pas moins besoin du concours de la science que de l'interprétation éclairée du juge ; il avait rendu seulement leur fonction plus difficile et moins assurée, en substituant des particularités aux principes: une législation enfin qui, pour être claire et à la portée de tous, était incompréhensible pour le plus grand nombre, à cause de la masse de détails qu'elle renfermait.

Malgré tant de dispositions multiples, on y avait passé sous silence des points importants. On avait omis par exemple d'indiquer l'influence que pouvaient avoir sur l'imputabilité les motifs qui avaient déterminé le crime, les circonstances qui l'avaient précédé ou accompagné, les suites qu'il avait eues; les causes d'atténuation ; les moyens de déterminer, d'après les différentes circonstances du fait, la peine ordinaire et la peine extraordinaire lorsqu'il y avait lieu de l'appliquer. Sur tous ces points et sur d'autres encore, on promit de donner aux juges des instructions très-étendues ; mais cette promesse ne fut jamais tenue, et jamais aussi la pratique et la science n'eurent, bien assurément contre la volonté du législateur, un plus large champ d'action.

Le Landrecht était à peine en vigueur que ses imperfections se manifestèrent par la pratique, et appelèrent sur lui l'attention du législateur. On essaya d'abord d'y remédier au moyen d'ordonnances particulières rendues sur les sujets omis ou insuffisamment traités. Mais il n'était pas facile de corriger de la sorte des vices qui tenaient à une cause générale; on le reconnut bientôt, et, dès 1789, on s'était décidé à faire un nouveau Code pénal reposant sur des principes différents de ceux sur lesquels il avait été édifié. Dès ce moment, les ordonnances qui furent rendues en grand nombre sur différentes matières pénales, n'eurent plus d'autre but que de parer aux nécessités les plus pressantes du moment. Elles étaient relatives, par exemple, à l'armée, aux douanes, aux impôts, au commerce, à la presse, aux délits politiques, à l'exécution de quelques peines, ou bien elles renfermaient des déclarations ayant pour but

d'interpréter ou d'éclaircir des dispositions obscures. Elles n'avaient aucune vue d'ensemble, et elles renvoyaient au nouveau Code la solution définitive des questions qu'elles tranchaient. En 1805, on publia une ordonnance d'un caractère plus général, consacrée uniquement à la procédure criminelle, et qui fut officiellement annoncée comme la première partie de la nouvelle législation; mais les autres parties ne virent jamais le jour. Cette ordonnance reçut néanmoins force de loi, et elle resta en vigueur telle qu'elle avait été votée jusqu'au jour où, pour la mettre en harmonie avec les principes consacrés par le Code pénal de 1851, on lui fit subir, ainsi que nous le verrons dans le chapitre qui va suivre, d'importantes modifications.

III

Le Code pénal français exerça, dans les premières années du XIXe siècle, sur la législation criminelle de l'Europe, une influence à laquelle il était difficile que la Prusse échappât. Mais le souvenir de ses défaites, la haine violente qu'elle en avait conservée, la crainte de paraître reconnaître sur ce point notre supériorité, certaines contrariétés qui existaient entre les principes admis par ce Code et les idées que le gouvernement professait, notamment en ce qui concernait le jugement par jurés, l'attachement qu'un certain parti à la tête duquel était le roi avait conservé pour l'Allgemeines Landrecht, tous ces motifs commandaient de le repousser et d'en combattre le principe. Dès les premiers travaux, la lutte s'établit entre ces deux influences, et cette diversité de vues, jointe aux événements politiques, causa les longs retards que leur achèvement définitif devait subir. Ce ne fut réellement qu'en 1826 qu'ils commencèrent. Dans un ordre du cabinet, qui porte la date du 24 juillet de cette année, le roi prescrivit à son ministre de la justice de prendre pour base l'Allgemeines Landrecht et l'ordonnance de justice, de reviser toutes celles de leurs dispositions dont la pratique avait démontré l'insuffisance ou l'injustice, ou qui ne répondaient plus aux nécessités du temps, et de faire une législation claire et complète.

Pendant que le roi bornait ainsi son ambition à l'espoir d'une réforme qu'on avait déjà tentée inutilement, les corps judiciaires que l'on avait consultés, et dont les observations présentées sur chacun des titres et des paragraphes du Landrecht devaient former les principaux éléments de cette réforme, furent unanimes à déclarer qu'il était impossible de conserver, même en l'améliorant, le système de ce Code, et qu'il était indispensable, si l'on voulait faire une œuvre utile, de don-

ner des bases différentes à la nouvelle législation. En présence de cette opposition, le roi consentit à se départir de la rigueur des instructions qu'il avait données, mais il ne cessa de recommander de ne pas abandonner sans de graves motifs les principes sur lesquels reposait la législation existante.

Des travaux poursuivis sous l'empire de cette double tendance, sortit, en 1830, un premier projet, œuvre incomplète, sans caractère, qui réunissait dans le même cadre, à des améliorations empruntées aux Codes de la Bavière et de la France et aux projets de lois que l'on préparait alors dans la Saxe et le Hanovre, de graves imperfections résultant de ses attaches avec le Landrecht. Ainsi l'on y avait modifié l'échelle des peines de manière à donner satisfaction aux demandes de la justice et de l'humanité, et on l'avait déchargé de cette quantité de dispositions policières qui encombraient le Landrecht; mais en même temps on avait emprunté à ce Code toutes ses incriminations pénales; on avait édicté des peines différentes, non-seulement d'après la gravité du fait punissable, mais d'après la qualité des personnes; et pour limiter le pouvoir d'appréciation du juge, on y avait introduit des distinctions sans nombre qui y étaient absolument déplacées.

Ce premier projet fut revisé en 1833 et en 1836, avant même d'avoir été présenté aux délibérations du Conseil d'État. Cette révision fut entreprise et exécutée dans un esprit antilibéral et, dans le but de fortifier le pouvoir, on y avait introduit plusieurs dispositions ayant un caractère purement politique. On était alors sous l'influence des événements de 1830, et le gouvernement prussien avait cru devoir se défendre par des dispositions pénales contre l'essor de l'esprit libéral qui suivit ce mouvement. On doubla la rigueur des peines déjà prononcées contre tout délit qui pouvait avoir un caractère politique, et on créa où il n'en existait pas encore de nouvelles incriminations si nombreuses, si larges et si mal définies, qu'il était facile au gouvernement de poursuivre grâce à elles, comme délit politique, l'acte le plus indifférent. Ainsi étaient punis comme actes préparatoires du crime de haute trahison, non-seulement la tentative et le complot, mais la simple proposition (*aufforderung*), les réunions prohibées, le port de drapeaux, de symboles et de tous signes de réunion ou de reconnaissance. Toute expression de blâme ou de raillerie contre la Constitution, les lois de l'État, les corps constitués, ou même un fonctionnaire isolé, tombaient sous le coup de la loi pénale. Enfin on s'y était arrogé le droit de faire juger par les tribunaux prussiens, et d'après les lois prussiennes, toutes les entreprises dirigées contre la Confédération germanique, même quand elles auraient été commises par un étranger, et hors du territoire prussien.

Ce projet fut soumis à une commission spéciale et au Conseil d'État, qui le modifièrent profondément et qui, tout en maintenant les nombreuses dispositions de police qu'on y avait introduites, s'appliquèrent à adoucir la trop grande dureté des incriminations politiques qu'il contenait. Malgré ces modifications qui répondaient aux vœux de tous les hommes sensés qui voyaient avec peine le gouvernement s'engager dans la voie des répressions à outrance, lorsqu'il fut publié en 1841 (1), il ne reçut pas un accueil favorable, et ses nombreuses imperfections appelèrent sur lui toutes les sévérités de la critique. Comme il arrive d'habitude aux œuvres qui n'ont pas un caractère nettement tranché, il ne satisfaisait personne, et si quelques jurisconsultes pensaient qu'on pouvait lui conserver, en le modifiant dans ses détails, la forme et le caractère que les derniers travaux du Conseil d'État lui avaient donnés, c'était le petit nombre ; la plupart au contraire s'attaquaient directement à son principe et demandaient suivant leurs préférences ou la tendance de leur esprit, les uns qu'on en revînt au Landrecht, dont il leur semblait qu'on s'était trop écarté ; les autres qu'on abandonnât entièrement la législation pénale de Frédéric et qu'on prît franchement pour modèle le Code pénal français.

De toutes ces solutions, il n'en était pas qui pût être plus contraire que cette dernière aux intentions du roi. Mais d'un autre côté, on s'était rendu compte depuis le commencement des travaux qu'il était impossible de revenir en arrière et de reprendre le Landrecht, comme le demandaient encore quelques esprits attardés ; la transaction que l'on avait essayée entre les deux systèmes n'avait pas donné de bons résultats, et elle était mal acceptée; dans cette alternative on prit le sage parti de consulter, par l'intermédiaire des diètes provinciales, le sentiment de la nation et l'on adressa à ces assemblées, avec un exemplaire du projet un mémoire dans lequel on s'attachait à justifier les décisions que le gouvernement avait prises sur les points, au nombre de soixante-quatre, les plus contestés.

Il faut rendre cette justice à la nation allemande qu'elle est laborieuse et savante, et que jamais elle ne recule devant l'étude des problèmes qui lui sont soumis. Aussi ce travail d'examen ne resta pas circonscrit dans le sein des diètes, l'esprit public s'en saisit, il s'y attacha avec ardeur, et les représentants reçurent de toute part de nombreuses pétitions qui traitaient des points les plus divers, mais qui toutes ou presques toutes demandaient de nouvelles concessions libérales.

(1) Entwurf des Strafgesetzbuches für die Preussischen Staaten, nach den Beschlüssen des Königlichen Staatsraths. Berlin, 1843.

Ce mouvement de l'opinion publique exerça une grande influence sur les résolutions des États. Sans doute on ne pouvait pas attendre d'hommes qui n'étaient pas jurisconsultes, et dont le plus grand nombre n'avaient pas une notion suffisante du droit pénal et de ses règles, un jugement éclairé sur tout ce qui était question de détail et de mesure, sur les incriminations, sur les peines, leur genre, leur mode d'application ; et les appréciations des pétitionnaires sur ces différents points étaient des plus diverses ; ainsi, par exemple, les uns demandaient l'abolition de la peine de mort, les autres, et c'était le plus grand nombre, demandaient qu'elle fût conservée. Le projet maintenait au rang des peines les corrections corporelles, et il proposait de les appliquer aux hommes seulement : les uns approuvaient cette disposition, d'autres la repoussaient comme indigne des lois d'une nation civilisée, tandis que d'autres proposaient d'appliquer aux femmes ce mode barbare de répression. Pendant que l'on soutenait que l'adultère ne devait pas faire l'objet des incriminations de la loi pénale, on trouvait d'autre part que les délits contre les mœurs n'étaient pas assez sévèrement punis. Dans toutes les matières spéciales on rencontrait la même diversité, et ces demandes contradictoires se neutralisaient réciproquement. Mais si les masses sont incapables de pénétrer dans les détails d'un projet de loi, d'en comprendre les conséquences, même les moins lointaines, et de saisir le lien qui les rattache à l'ensemble, en général elles jugent au contraire très-sainement dans l'ensemble, la direction politique ou morale donnée à l'œuvre qui leur est soumise, parce qu'elles la jugent avec leurs sentiments et leurs croyances, sans idée préconçue et sans parti pris (1). Or, autant il y avait de diversité sur les points de détail, autant on rencontrait d'accord sur la question d'ensemble et de direction, et nulle part le projet ne reçut un accueil favorable parce que ses tendances politiques, morales ou religieuses heurtaient directement le sentiment de la nation.

A ces causes tout intimes de dissentiment entre le gouvernement et la nation, il s'en joignit bientôt une autre qui, pour ne pas être inhérente au projet lui-même, s'y rapportait cependant, car c'était sur la question de procédure criminelle qu'elle portait. Si le besoin d'une réforme de la législation pénale se faisait sentir depuis longtemps, la réforme des lois de procédure n'était ni moins urgente ni moins vivement réclamée. L'ordonnance de 1805 n'avait pas tenu les promesses que le gouvernement avait faites, ni répondu à l'attente de la nation. Le gouvernement le reconnaissait d'ailleurs, et il avait annoncé

(1) Il est évident que si la multitude était disciplinée et obéissait à un mot d'ordre, son jugement n'aurait aucune valeur.

l'intention de la réformer en même temps que la législation pénale. En 1842, on avait en effet présenté au roi un projet de Code de procédure criminelle (1). Mais ce projet n'avait pas reçu la même publicité que celui du Code pénal ; on ne connaissait ni son esprit ni ses tendances, et de cette ignorance naissaient des défiances qui, pour ne pas être justifiées quant à présent, n'en étaient pas moins fondées en réalité. Le sentiment populaire demandait en effet que cette réforme de la procédure criminelle fût basée sur les points suivants : la procédure accusatoire, l'instruction orale et publique et le jugement par jurés ; le gouvernement ne concédait que l'instruction orale, et l'on peut conjecturer que s'il n'avait pas soumis ce projet à l'examen des États provinciaux, c'est qu'il ne se dissimulait pas l'insuffisance de cette concession. Sans doute il aurait été habile de sa part de faire voter la loi pénale avant que l'attention n'eût été trop vivement appelée sur les questions de procédure criminelle : le Code pénal renfermait en effet des dispositions incompatibles avec les aspirations de la nation, notamment avec le jugement par jurés, et la question eût été ainsi préjugée avant même d'avoir vu le jour. Mais précisément ces incompatibilités ne restèrent pas inaperçues; de leur existence on conclut à ce qui était réellement dans le projet, et toutes les diètes invoquant l'étroite solidarité existant entre le droit pénal et la procédure criminelle et l'influence réciproque qu'exercent nécessairement l'un sur l'autre ces deux sujets, furent unanimes pour demander que le nouveau Code pénal ne fût pas promulgué avant que le projet de Code d'instruction criminelle n'eût été soumis à leur appréciation.

La diète dont les décisions exercèrent la plus grande influence sur le résultat définitif de cette réforme fut celle de la province du Rhin. Cette province, violemment séparée de la France, avait conservé dans son nouvel état la législation française. Elle y était fort attachée, et toute mesure qui semblait de nature à y porter atteinte rencontrait de sa part une vive opposition. Ses sentiments bien connus vis-à-vis d'une législation que le projet avait pour but de remplacer, forcèrent le gouvernement à prendre à son égard certaines mesures de persuasion qu'il avait jugées inutiles vis-à-vis des diètes des autres provinces. Pour la convertir à un changement dont elle ne voyait pas l'utilité, on lui soumit, outre le texte du projet, un mémoire d'origine officielle dans lequel on se livrait à une critique sévère du Code pénal français. En outre, le commissaire du gouvernement vint déclarer qu'on n'avait l'intention ni d'abolir l'institution du jury existant dans cette province, ni de préparer les voies à cette abrogation.

(1) Revidirte Entwurf der Strafprozen Ordnung für die Preussischen Staaten.

Que le Code pénal de 1810 ne soit pas une œuvre parfaite, qu'il ait eu à l'origine de graves défauts, qu'il en ait encore aujourd'hui après les modifications successives qui y ont été apportées, c'est un point sur lequel il est inutile d'insister. Cependant il a été pris pour modèle par la plupart des nations de l'Europe, et la Prusse n'en a pas trouvé de meilleur à imiter. Dans la circonstance, c'était une grande maladresse, ou le signe d'une immense présomption, que de mettre en parallèle avec ce Code un projet qui lui était si notoirement inférieur et qui avait tout à perdre à cette comparaison. La déclaration faite par le commissaire du gouvernement dans le sein de la diète n'était pas beaucoup plus habile, puisqu'elle était contredite par le projet même qu'il soutenait, dont les dispositions étaient incompatibles avec les mesures d'instruction et de jugement dont il promettait cependant le maintien. Aussi sans discussion, sans même délibérer, les représentants de la province se trouvèrent-ils d'accord pour combattre le travail du gouvernement. Les sentiments de l'Assemblée trouvèrent leur expression dans le discours suivant de l'un de ses membres : « La législation rhénane, disait-il, est une conquête faite il est vrai à une époque désastreuse, mais elle s'est maintenue pleine de vie, semblable à un arbre vigoureux, et a fait prospérer à son ombre la liberté civile. Sous son abri deux générations se sont élevées, et celle qui vit aujourd'hui l'entoure pleine de reconnaissance pour la protéger. Si la cognée doit s'en approcher, si une branche doit en être abattue, chaque coup frappera le pays au cœur. Une responsabilité immense pèse sur nous, représentants de la province. Les États qui nous ont précédés ont lutté avec succès pour le maintien de nos institutions, pour le joyau le plus cher aux habitants du pays rhénan; puissions-nous ne pas méconnaître notre mission (1) ! »

L'Assemblée déclara qu'elle n'entreprenait l'examen du projet que pour faire acte de déférence envers le souverain, et en tenant pour acquis le maintien du mode existant de procédure et de jugement. Cette réserve faite, elle aborda l'étude du projet, elle le modifia autant qu'elle pouvait le faire par voie d'amendement, dans le sens du Code pénal français, elle résuma ensuite en trente propositions le résultat de ses délibérations, et en adressant ce travail au roi, elle le pria d'ordonner la préparation d'un nouveau projet, auquel servirait de base la législation du pays rhénan.

Le roi était loin de vouloir déférer à ces vœux. « Nous avons remarqué avec regret dans les discussions, disait-il en réponse, un esprit de prévention qui a empêché l'examen impartial du projet. Néanmoins,

(1) Nypels, *Code pénal français progressif et comparé*, p. 486.

puisque les États se sont approprié l'avis de leur commission et nous l'ont présenté, nous y aurons égard comme aux observations des autres États. Quant à la demande d'un nouveau Code pénal qui prenne pour base la législation française, nous la repoussons avec d'autant plus d'énergie que nous nons sommes proposé de fortifier, sous tous les rapports, l'élément et l'esprit allemands (1). »

Telle paraissait être à ce moment l'impossibilité de parvenir à concilier ces prétentions opposées, que dans le sein de la commission on agita la question de savoir s'il ne serait pas préférable de renoncer à faire un Code unique, et de donner à chaque province séparément les institutions pénales qui lui conviendraient le mieux. De Savigny, qui était alors ministre de la justice, défendit énergiquement l'idée de l'unité législative, et cette idée prévalut; mais il ne put la réaliser sans sacrifier le Landrecht au droit français. Trois nouveaux projets furent encore publiés en 1845, 1846 et 1847, et chacun d'eux en réalisant un progrès sur celui qui l'avait précédé, a emprunté dans une proportion plus considérable au Code pénal français, non-seulement ses principes, mais encore le plus grand nombre de ses dispositions. « La comparaison du projet de 1847 avec celui de 1845, dit à ce sujet M. Hälschner (2), y fait voir d'importants changements qui ne peuvent pas être regardés tous comme des améliorations, et qui détruisent l'unité de caractère que le projet de 1845 possédait. Dans ce projet, déterminé en cela par les observations de l'Assemblée de la province du Rhin, on avait déjà souvent pris en considération le droit pénal français, mais on l'avait fait en conservant au droit allemand le caractère qui lui est propre. On ne peut pas dire la même chose du nouveau projet qui, bien que ne donnant pas satisfaction à toutes les demandes des jurisconsultes rhénans, s'est approprié dans une mesure bien plus large, et notamment dans les dispositions particulières, les éléments du Code pénal français. »

L'Assemblée générale des États (Vereinigte Landstag) réunie à Berlin, à qui le projet fut soumis dans les derniers mois de 1847, afin de le convertir en loi, fit encore une nouvelle et importante concession aux partisans de l'influence française représentés surtout par les jurisconsultes rhénans, en y introduisant, d'accord d'ailleurs avec le gouvernement, la division tripartite des actions punissables adoptée par le Code pénal français, crimes, délits, contraventions. Ainsi dans cette lutte entre la nation et le gouvernement c'était à la nation que restait la vic-

(1) Nypels, *loc. cit.*, p. 487.
(2) *Loc. cit.*, S. 280.

toire, et ce Code, qui, dans l'esprit du roi, devait servir à fortifier l'élément et l'esprit allemands, devait à une législation étrangère ses principales dispositions.

La lutte terminée sur le terrain du Code pénal, recommença aussitôt sur celui de la procédure criminelle. L'assemblée générale des États reprit en effet pour son compte toutes les demandes que les assemblées provinciales avaient formulées autrefois. Le gouvernement, de son coté, déclara qu'il était disposé à introduire dans toutes les provinces du royaume la procédure orale et publique; mais il refusait des concessions plus larges, et notamment l'institution du jury. En présence de cette attitude, la diète générale, comme autrefois aussi les diètes provinciales, demanda que la publication du Code pénal fût retardée jusqu'à ce que le nouveau projet de Code d'instruction criminelle eût été soumis à ses délibérations. On ne saurait dire combien eût duré cette lutte nouvelle, ni quels en eussent été les résultats, si le roi se fut laissé arracher les nouvelles concessions qu'il avait refusées d'abord comme dangereuses pour l'ordre politique qu'il avait établi, ou s'il eût persévéré dans son refus. Les événements vinrent précipiter la solution et interrompre le spectacle digne d'éloge que donnait cette nation obtenant par les seules forces du calme et de la persévérance la concession de réformes qu'on lui avait obstinément refusées. Ce fut à la violence de la révolution qu'elle dut cette conquête. En France elle avait brisé un trône, en Prusse elle l'avait fait chanceler, et au nombre des concessions que le roi avait faites pour sauver sa couronne, se trouvait l'octroi du jugement par jurés. Le jury fut introduit en Prusse en même temps que la procédure orale et publique, par ordonnance du 3 janvier 1849. Est-il surprenant qu'aujourd'hui le gouvernement prussien cherche, à subtituer au jury les tribunaux d'échevins, et à reprendre ainsi cette concession qu'il n'a pas librement consentie.

A la faveur de la commotion politique de 1848, la Prusse crut un moment pouvoir étendre sa domination sur toute l'Allemagne, et l'on prépara aussitôt un projet de Code pénal allemand; mais l'événement cette fois trompa ses espérances: le projet ne fut même pas soumis à la délibération des Chambres, il fut abandonné et l'on reprit l'étude du Code pénal prussien. On était d'accord sur toutes les questions de principe. Les modifications qu'on lui fit subir encore étaient en quelque sorte commandées par les événements et elles ne donnèrent lieu à aucune discussion. Elles eurent pour but de le mettre en harmonie avec les changements survenus dans la Constitution, dans l'organisation judiciaire, dans la procédure criminelle, et de le rapprocher encore davantage du Code pénal français. On peut citer notamment

comme empruntées à ce Code, à la faveur de cette nouvelle révision, des dispositions sur la tentative, la complicité, les excuses, la haute trahison, la perte des droits civils comme peine accessoire et le faux.

Ce projet ainsi rectifié fut publié en 1851 avec l'exposé des motifs (1). Il fut approuvé par les Chambres qui lui firent subir quelques modifications sans importance, et il devint le Code pénal prussien du 14 avril 1851.

La discussion, s'il y a lieu, est renvoyée à la prochaine séance.

La séance est levée à dix heures et demie.

(1) Entwurf des Strafgesetzbuchs, für die Preussischen Staaten.

RÉUNIONS DES SECTIONS.

SECTION DE LANGUE ANGLAISE. — La première réunion de la section a eu lieu le 6 février 1874, sous la présidence de M. Ernest Bertrand.

Documents distribués aux membres pour rapports sommaires.

M. Picot : Land improvement, Report (House of lords) 1873. — M. Helbronner : Railways accidents. Report 1873. — M. Hubert-Valleroux : Reports of consuls on industrial classes 1872-1873. — M. Cauvvès : Trade partnerships. Report 1873. — M. F. Chauveau : Indian penal Code.

Travaux en préparation. — M. du Buit : Étude sur les résultats de la loi anglaise de 1870 sur l'instruction élémentaire. — M. F. Chauveau : Étude sur les lois électorales de l'Angleterre à l'occasion des récentes élections au Parlement. — M. Gonse : Étude sur les lois concernant le mariage en Angleterre, en Écosse et en Irlande, d'après les résultats des travaux de la commission de 1868. — M. Helbronner : Étude sur le projet de Code international de M. Dudley Field.

Annuaire de législation étrangère (1874). — M. Ribot s'est chargé de rédiger la notice générale pour l'Angleterre et de traduire la loi sur l'établissement d'une Cour suprême de justice. — M. Picot traduira la loi sur l'extradition (amendement à la loi de 1870). — M. du Buit analysera les amendements introduits dans la loi de 1870 sur l'instruction élémentaire.

M. Demongeot rédigera la notice générale sur le mouvement législatif aux États-Unis.

La prochaine séance de la section aura lieu dans les premiers jours d'avril.

SECTION DE LANGUE ALLEMANDE. — La première réunion a eu lieu le 13 février, sous la présidence de M. Gide.

Documents distribués pour rapports sommaires.

Allemagne. — M. Démarest : Analyse du projet de loi sur la presse présenté au Reichstag allemand. — M. Flach : Compte rendu des deux re-

vues allemandes : *Archiv für civilitische Praxis* et *Zeitschrift für Strafrecht* de *Holtzendorff*. — M. Daguin : Compte rendu de la revue intitulée : *Zeitschrift für Erläuterung des preussischen Rechts*. — M. Clunet : Compte rendu du recueil des arrêts de la Cour suprême de commerce de Leipzig. — M. Gide : Compte rendu de la revue de bibliographie intitulée : *Kritische Vierteljahrschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. — M. Charles Lyon-Caen : Compte rendu de la revue ayant pour titre : *Zeitschrift für der allgemeine Handelsrecht* (de Goldschmidt). — M. Gonse : Compte rendu de la Revue de droit français (*Zeitschrift des französichen Rechts*).

Travaux en préparation. — Allemagne. — M. Lederlin : Étude sur le projet de Code de procédure allemand. — M. Rauter : Étude sur le projet de Code d'instruction criminelle de l'Empire d'Allemagne. — M. de la Porte : Étude sur le projet de loi sur la faillite et la déconfiture pour l'Empire d'Allemagne (*Gemeinschuldordnung*).

Autriche-Hongrie. — M. Ortlieb : Étude sur la loi hypothécaire de 1871 comparée aux lois hypothécaires prussiennes de 1872.

Suisse. — M. Léon Lyon-Caen : Étude sur les travaux du Congrès des jurisconsultes suisses de Coire en 1873 et le mouvement en faveur de l'unification de la législation civile.

Annuaire de législation étrangère (1874). — *Allemagne.* — M. Démarest rédigera la notice générale sur les travaux du Reichstag de l'Empire en 1873. M. de la Porte traduira la loi monétaire, M. Démarest fera la traduction de la loi sur la direction des chemins de fer de l'Empire et l'analyse de la loi sur les fonctionnaires de l'Empire, etc.

M. Gide fera le même travail pour les travaux du Landtag prussien. La traduction des lois relatives aux rapports de l'Église et de l'État sera faite par M. Gérardin.

Le mouvement législatif en Saxe, en Bavière, dans le Wurtemberg et le grand-duché de Bade sera étudié par MM. Marquès-Braga, Daguin et G. Dubois.

Autriche-Hongrie. — Cisleithanie. — La notice générale sur les travaux du Reichstag de Vienne sera faite par M. Charles Lyon-Caen. Les lois sur les élections directes seront traduites par M. Jozon, le Code d'instruction criminelle par MM. Edmond Bertrand et Charles Lyon-Caen, les lois sur le jury par M. Ortlieb, la loi sur les sociétés coopératives par M. Dietz, etc.

Transleithanie. — M. Horn, député au Reichstag de Pesth, a promis de faire le compte rendu des travaux de ce Parlement.

Suisse. — M. Jozon s'est chargé de rendre compte du mouvement législatif de la Suisse en 1873.

La prochaine séance de la section aura lieu au mois d'avril.

SECTION DE LANGUE ITALIENNE. — La section s'est réunie pour la première fois le vendredi 27 février 1874, à quatre heures, chez M. Barboux, président.

Documents distribués pour rapports sommaires.

M. Barboux : Instituzione di diritto civile italiano par Mazzoni. — Corso completo di diritto civile italiano comparato par Filippis. — Delle successioni legitime et testamentarie par Fulci. — M. Cartier : Movimento storico della legislatione intorno l'abolizione della pena di morte par Pierantoni. — Rivista carceraria. — M. Lehmann : Dei Giurati in Italia par Pizzaniglio. — M. Mir : Gli arbitrati internazionali et il trattato di Washington par Pierantoni. Il circolo di Palermo (rivista). — M. Roux : Scienza del Giure universale par Nic. Melchior. — Archivio giuridico (rivista).

Travaux en préparation. — M. Barboux : La loi des corporations religieuses en Italie. — M. Durier : La propriété littéraire et artistique en Italie.

Annuaire de législation étrangère (1874). — M. Hendlé rédigera la notice générale ; — M. Barboux traduira la loi sur les corporations religieuses.

La prochaine séance aura lieu au mois de mai.

CONVOCATIONS DES SECTIONS.

Les réunions des sections auront lieu, pendant les mois de février et mars, dans l'ordre suivant :

Langue anglaise (Président : M. Ernest BERTRAND). Le *vendredi* 6 *février* à 4 heures du soir, 80, rue de Rennes, chez le président de la section.

Langue allemande (Président : M. GIDE). Le *vendredi* 13 *février*, à 4 heures du soir, 19, rue de Médicis, chez le président de la section.

Langue italienne (Président : M. BARBOUX). Le *vendredi 27 février*, à 4 heures du soir, 12, quai de Gèvres, chez le président de la section.

Langue espagnole (Président : M. PONT). Le *vendredi* 6 *mars*, à 4 heures du soir, 108, rue du Bac, chez le président de la section.

Langue française (Président : M. AUCOC). Le *vendredi* 13 *mars*, à 4 heures du soir, 51, rue Sainte-Anne, chez le président de la section.

Langues du Nord (Président : M. DARESTE). Le *vendredi 27 mars*, à 4 heures du soir, 9, quai Malaquais, chez le président de la section.

Les Présidents recevront les membres des diverses sections, chez eux, les jours suivants :

M. AUCOC, tous les matins, de 9 heures à 11 heures (sauf le mercredi).
M. Ernest BERTRAND, les *vendredi* et *samedi*, jusqu'à 1 heure.
M. GIDE, les *samedis*, avant 10 heures.
M. BARBOUX, tous les jours, de 9 à 10 heures et de 4 à 6 heures.
M. PONT, tous les jours, avant 10 heures.
M. DARESTE, tous les jours, avant 10 heures.

Le Secrétaire général recevra les membres de la Société tous les lundis de 4 à 6 heures du soir, au siége de la Société, et, chez lui, 35, rue de Berlin, tous les jours, sauf le mardi, avant 10 heures.

Les membres qui veulent prendre une part active aux travaux de la Société, sont priés de s'adresser, soit aux Présidents des diverses sections, soit au Secrétaire général.

L'Éditeur-Gérant : COTILLON.

2247 — Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et Cᵉ, 26, rue Racine.

N° 4. — Avril 1874.

BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE

SÉANCE DU 20 MARS 1874.

Présidence de M. DUFAURE.

Sommaire. — Membres nouveaux. — Ouvrages offerts. — Compte rendu par M. Cartier des trois premiers volumes de la *Revue des prisons en Italie.* — Discussion sur le travail de M. Camescasse concernant la législation des chemins vicinaux : MM. Dunoyer, Camescasse. — Analyse par M. Hubert-Valleroux d'une enquête sur la contrainte par corps en Angleterre. — Notice par M. de la Porte sur la législation monétaire en Allemagne. — Compte rendu par M. Gonse de divers ouvrages sur le droit musulman.

La séance est ouverte à huit heures et demie.

Le procès-verbal de la dernière séance est adopté.

M. le Président fait connaître les noms des membres admis par le Conseil de direction. Ce sont :

MM. DE MONTESQUIOU, conseiller d'État, 1, boulevard de Latour-Maubourg.
DE CHATEAURENARD, conseiller d'État, 65, rue de Varennes.
WEISS, conseiller d'État, 68, rue Mazarine.
LABORIE, président de la Cour de cassation, 9, rue du Pré-aux-Clercs.
GIRERD, député à l'Assemblée nationale.
DOUSSAINT, avocat, 31, boulevard Malesherbes.
LAPORTE, juge suppléant au tribunal de la Seine, 58, rue de Vaugirard.
GAUTHIOT, publiciste, 2, rue Pernelle.
MURGEAUD-SARION, avocat, 19, rue Saint-Severin.

MM. LEFRANC (Victor) fils, avocat, 47, rue de la Chaussée-d'Antin.
BONNAL, avocat, 44, rue Saint-Rome, à Toulouse.
SARRUT, avocat, chez M. Jalabert, doyen de la Faculté de droit de Nancy.
ALLIOT (Alfred), docteur en droit, à Arlesheim, près Bâle (Suisse).
BRUZZO, secrétaire du Conseil d'État, à Rome.
GRIVART, député à l'Assemblée nationale, cour du Château, à Versailles.
LA BIBLIOTHÈQUE DU CONSEIL D'ÉTAT.

M. le Secrétaire général dépose les ouvrages suivants offerts à la Société :

Rules of proceeding and debate in deliberative Assemblies (*United States of America*).

The origin, organisation and influence of the towns of New England, by Z. Parker,

brochures offertes par la *Social science Association*, à New-York.

Le progrès de la réforme électorale (Genève), offert par M. Naville.

De la promulgation des lois et décrets, brochure offerte par l'auteur, M. Fauvel.

Répertoire général du journal des assurances, offert par M. Badon Pascal.

Rapport sur une mission scientifique en Suède et en Norwége, brochure.

Les lois pénales de la France, exposées dans leur ordre naturel avec leurs motifs, 2 volumes in-8°, offerts par l'auteur, M. Eugène Mouton.

De l'influence des lois sur la répartition des richesses, par M. Bénard, brochure offerte par M. Roquet.

M. CARTIER, *juge suppléant au tribunal de la Seine*, dépose sur le bureau un compte rendu des articles réunis dans une publication périodique italienne offerte à la Société et intitulée :

Revue de la discipline des prisons dans ses rapports avec l'anthropologie, le droit pénal, la statistique, etc., dirigée par MARTINO BELTRANI SCALIA, *inspecteur général des prisons du royaume près le ministère de l'intérieur, et Bulletin officiel de la direction générale des prisons* (1).

Sous ce titre, M. Beltrani Scalia publie à Rome, depuis le commencement de 1871, une *Revue* contenant par an douze livraisons, d'environ 60 pages chacune. En tête de la première se trouve un pro-

(1) *Revista de discipline carcerarie, etc.*

gramme dans lequel il expose le but qu'il se propose. Nous ne pouvons mieux faire que d'en donner ici un extrait. « Dans mon introduction « à mon *Histoire de la réforme des prisons en Italie,* publiée il y a « quelques années, j'exposais le besoin d'avoir des connaissances « exactes sur *les facteurs du délit,* et je m'efforçais de démontrer com- « bien serait utile, pour arriver à ce but, l'étude des relations qui « existent entre la science des prisons et certaines branches d'autres « sciences. Recueillir et mettre en ordre les éléments nécessaires à la « connaissance de ces *facteurs,* en puisant aux sources nombreuses « et variées des autres sciences et de l'étude du coupable, passer à « une autre étude qui s'y lie intimement, et qui concerne la manière « de punir et de corriger le délinquant que la loi frappe, voilà le but « que se propose la *Revue* dont j'entreprends la publication. Diverses « publications périodiques ont précédé celle que nous commençons. « Des hommes éminents ont déjà battu la voie dans laquelle nous « marchons. La France, l'Allemagne, l'Amérique, l'Angleterre, l'I- « talie ont des journaux spéciaux pour les prisons ; mais ils se sont, « en général, tenus dans les limites de la seule partie relative à l'ex- « piation de la peine, s'occupant peu ou point de la partie relative aux « condamnés, tandis que l'une et l'autre réunies constituent, selon « nous, la science des prisons. »

Et plus loin : « La *Revue* se propose d'étudier le coupable sous tous « ses aspects et dans toutes ses relations ; elle demandera à la psy- « chologie et à la physiologie les faits qui se rapportent aux phéno- « mènes de l'intelligence et de la volonté, s'efforçant d'en appliquer « les observations à la population des condamnés, dont les troubles « moraux offrent un champ vaste et inexploré aux plus importantes « investigations. »

M. Beltrani Scalia se propose également d'étudier les altérations des facultés mentales, parce que, dit-il, le crime et la folie présentent des côtés semblables, et que l'on ne peut entre l'un et l'autre tracer exactement des lignes de démarcation infranchissables. Il étudiera la détention préventive ; pour ce qui regarde les lieux d'expiation, il en étudiera aussi bien la partie économique que la partie disciplinaire.

Comme on le voit, M. Beltrani Scalia promet de donner la plus grande extension à ses études. Et, de fait, dans les trois années déjà publiées de sa *Revue,* il a tenu fidèlement ses promesses. La *Revue* aurait pu prendre le titre d'*internationale,* car elle puise à de nombreuses sources étrangères. Pas une conférence relative au régime pénitentiaire ne se tient, pas une publication ne paraît dans quelque langue que ce soit, pas une loi relative au droit pénal ou à la procédure criminelle n'est promulguée dans le monde civilisé sans qu'elle en

rende compte. Nous y avons trouvé les comptes rendus des conférences tenues à Cincinnati, à Londres, etc. Presque chaque numéro contient quelque correspondance instructive, soit de M. Charles Lucas de l'Institut, soit de M. Vidal, ex-inspecteur général des prisons françaises. Les questions les plus intéressantes et les plus variées y sont traitées. On y rencontre de nombreuses descriptions des pénitenciers existant chez tous les peuples civilisés. Les différents systèmes d'emprisonnements, système de séparation absolue d'Auburn, ou séparation de nuit et travail en commun de jour, d'emprisonnement en commun de jour et de nuit, système irlandais, c'est-à-dire emprisonnement cellulaire d'abord, puis travail en commun et enfin libération provisoire et conditionnelle, y sont continuellement traités. La *Revue* n'a pas d'opinion à elle personnelle, c'est une tribune où chacun peut à son tour venir exprimer ses idées ; elle attire la controverse, sachant que tous ses rédacteurs, tous ses correspondants sont de bonne foi, que tous désirent la lumière.

Notre cadre ne nous permet pas de citer tous les articles intéressants que nous y avons notés; il faudrait traduire la *Revue* presque en entier. On nous permettra toutefois de relever certains documents intéressants. Dans le premier volume se trouvent les analyses des mercuriales prononcées au commencement de l'année par les procureurs généraux ou leurs substituts devant les Cours d'appel d'Italie. Les magistrats ne traitent pas, comme chez nous, un sujet moral quelconque ou la vie d'un magistrat célèbre. Ils exposent devant leurs compagnies la statistique des affaires civiles et criminelles jugées dans le ressort. La *Revue* ne s'occupe que des affaires criminelles. Nous y trouvons des détails assez curieux. Les tribunaux correctionnels, en Italie, ne jugent qu'une partie des affaires réservées par nos Codes à nos juges correctionnels. Une partie des délits les moins importants, mais les plus communs, est renvoyée devant des magistrats inférieurs, nommés préteurs, qui remplissent des fonctions analogues à celles de nos juges de paix, mais avec une compétence bien plus étendue, tant au civil qu'au criminel. Or il est à remarquer que les sentences de ces magistrats sont beaucoup moins souvent frappées d'appel et sont maintenues en bien plus grand nombre que les jugements des tribunaux correctionnels. Prenant un exemple au hasard, nous voyons qu'en 1870, dans le ressort de la Cour d'appel de Palerme, sur 5,106 sentences rendues par les préteurs, il n'y a eu que 479 appels, c'est-à-dire 9 p. 100, tandis que sur 2,534 jugements des tribunaux correctionnels, il y en avait eu 681, soit 27 p. 100. Aussi le magistrat qui publie ce résultat dit-il être convaincu que le préteur est le véritable magistrat du procès correctionnel. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire devant la Société de

législation, le jour où le nombre de nos tribunaux d'arrondissement sera diminué, ce qui arrivera inévitablement, n'y aurait-il pas là une étude à faire pour nous? Ne pourrions-nous pas donner au juge de paix la connaissance de certains délits, tels que le vagabondage, la mendicité et autres?

Dans le volume de 1872, nous trouvons le compte rendu d'une interpellation faite le 16 janvier 1872 à la Chambre des députés sur les prisons et sur la liberté provisoire. Il en résulte, ainsi que de divers articles de la *Revue*, que l'instruction judiciaire est fort longue en Italie, que la détention préventive dure des mois, et souvent plus d'une année. La dernière livraison de 1873 donne la partie relative aux prisons du rapport fait le 6 novembre de cette année à la Chambre des députés par le marquis de Rudini sur le budget de première prévision du ministère de l'intérieur. Nous y trouvons les chiffres suivants qui sont officiels pour 1871 : 166 condamnés sont entrés après jugement dans les bagnes dans les six mois du crime, et 945 plus de six mois après; 1,473 hommes et 79 femmes sont entrés dans les maisons centrales dans les six mois du crime, 2,092 hommes et 149 femmes plus de six mois après; et voici les proportions des individus dont la sentence n'avait été prononcée que plus d'un an après leur arrestation : 59 p. 100 pour les forçats, et parmi les reclusionnaires, 27 p. 100 pour les hommes et 30 p. 100 pour les femmes. Le rapporteur ajoute : « Il y a donc beaucoup de condamnés qui ont « attendu un an ou plus leur sentence. Mais combien parmi eux l'ont « attendu seulement un an? Combien l'ont attendu plus d'un an? Quel « a été le terme le plus long de leur attente? Nous ne sommes pas en « état de répondre à ces questions, mais nous ne pouvons nous ab- « stenir de faire remarquer que plus les crimes sont graves, plus les « sentences se font attendre. »

La *Revue*, à diverses reprises, oppose à ces lenteurs la rapidité de la justice française, qui abrége le plus possible la détention préventive. Rapidité relative, diront quelques-uns; mais le juge le plus travailleur, animé des meilleures intentions, ne peut souvent procéder aussi rapidement qu'il le désirerait; souvent l'innocence ou la culpabilité de l'inculpé ne se manifeste qu'à la dernière heure et grâce à des recherches qui, jusqu'à ce moment, sont demeurées infructueuses.

A raison soit du plus grand nombre de crimes et délits, soit d'une plus grande rigueur quant à l'application de la prison préventive, au 31 décembre 1870, la population des prisons en Italie était de 66,868 individus, tandis qu'en France, au 31 décembre 1866, elle était de 48,519 individus dans les établissements dépendant du ministère de l'intérieur, plus environ 7,500 se trouvant dans les colonies pénales. Et

cependant on sait que la population de la France est de beaucoup plus considérable que celle du royaume d'Italie. Enfin, tandis qu'en France la détention préventive ne va pas, en moyenne, à plus de quinze jours, en Italie elle est en moyenne de trois mois.

Dans l'année 1873, nous trouvons un document officiel important : c'est une loi italienne du 23 juin 1873 qui a établi une garde spéciale des établissements pénaux et des prisons judiciaires, et un règlement royal qui établit cette garde sur un pied militaire. M. Vidal, ancien inspecteur général des prisons françaises, rendant compte dans la *Revue* d'un ouvrage italien intitulé : « l'*Instructeur du gardien dans les pri-* « *sons et établissements pénaux du royaume* », écrivait : Nous avons très-peu d'excellents gardiens dans les prisons. Mais où les prendre ? Faire pour eux une école préparatoire est impossible. M. Beltrani Scalia met en note : En Italie, on ne l'a pas cru impossible, et maintenant nous avons une telle école préparatoire ouverte à Rome.

Le règlement dont nous venons de parler nous semble conçu dans les meilleures intentions. Ajoutons que le dernier numéro de 1873 renferme une circulaire du ministre de l'intérieur relative aux devoirs de la garde des prisons, dans laquelle nous trouvons ce passage : « La contenance des gardes vis-à-vis des détenus doit être ferme, « mais digne; ils ne doivent jamais oublier les sentiments d'huma- « nité auxquels ont droit ceux qui sont tombés dans les mains de la « justice; ils ne doivent pas oublier combien il est inconvenant et « indigne d'user, pour quelque motif que ce soit, de paroles injurieuses, et combien il est encore plus mal de se livrer à des actes « de brutalité. »

Ce sont là d'excellents sentiments, et si les inférieurs mettent en pratique les maximes de leurs supérieurs, la garde des prisons formera en Italie un corps d'élite qui pourra efficacement travailler au but essentiel de l'emprisonnement, l'amendement du détenu.

La *Revue* n'a pas manqué de donner en entier l'excellent rapport de MM. le vicomte d'Haussonville et Voisin, sur la mission par eux accomplie en Belgique, en Hollande et en Suisse. Nous n'en parlerons pas plus longuement; ce travail est connu de tous ceux qui s'occupent de la réforme pénitentiaire.

Dans divers articles relatifs aux prisons étrangères, nous avons vu que presque partout on réserve aux condamnés une partie de leur pécule qui ne leur est remis qu'à leur sortie de prison. Cela se passe en France aussi; mais nous avons vu qu'en Prusse, tout au moins à la sortie d'un pénitentier modèle, la somme est remise, non aux détenus, mais à certaines personnes qui la leur délivrent par fractions, de sorte qu'ils ne peuvent la dépenser de suite en orgies, comme

le font trop souvent nos reclusionnaires libérés, qui sont obligés ensuite de se remettre à voler pour pouvoir vivre.

Que l'on nous permette, à ce propos, de soulever une question importante. Le travail des prisons, en France, est affermé à des entrepreneurs qui ne font pas travailler les détenus condamnés à de courtes peines, parce que ce travail ne serait pas profitable. Qu'arrive-t-il? Ce que nous avons vu. Un condamné à un mois sort un matin de Mazas après le premier repas. Il n'a pas travaillé pendant sa détention; il ne possède pas un centime, n'a ni parent ni ami qui puisse venir à son secours. Le soir arrive, il a faim; il ne veut pas voler, c'est un vagabond, et l'on sait que certains individus qui se font condamner vingt-cinq et trente fois pour vagabondage ne sont pas des voleurs. C'est là pour eux un point d'honneur. Il est donc obligé de se rendre au bureau de police, et le lendemain il est traduit au petit parquet comme vagabond. On le condamnera de nouveau à une courte peine, vu les circonstances très-atténuantes; il sortira de nouveau sans argent. C'est là un cercle vicieux. Ne pourrait-on organiser le travail de manière que le libéré pût toujours gagner quelque chose pour le moment de sa sortie? Que fait-on à l'étranger à ce sujet? C'est là une de ces questions intéressantes dans tous les pays, et que nous aimerions à voir traiter dans la *Revue*.

A la suite de chaque numéro de la *Revue* se trouve un bulletin officiel de la direction générale des prisons d'Italie, contenant les actes officiels, les circulaires du ministre et de la direction générale; une relation des faits criminels ou extraordinaires arrivés dans les prisons; une relation des évasions, nous voudrions qu'elle fût plus courte; nous espérons que, grâce aux soins de l'administration, elle finira par être complétement supprimée; un extrait des récompenses accordées aux divers employés pour faits de courage accomplis dans l'exercice de leurs fonctions; enfin, le mouvement du personnel.

Nous avions à rendre compte des trois premières années de la *Revue;* nous avons dû le faire beaucoup trop brièvement. Mais nous nous proposons d'en donner périodiquement des comptes rendus dans lesquels il nous sera permis de parler avec plus de détail des excellents articles dus à la plume de M. Beltrani Scalia et de ses collaborateurs.

L'ordre du jour appelle la discussion sur le travail de M. Camescasse concernant la législation des chemins vicinaux à l'étranger.

M. Dunoyer présente les observations suivantes :

Les lecteurs du *Bulletin* ont certainement apprécié la communica-

tion que M. Camescasse a faite à la Société sur la législation étrangère relative aux chemins vicinaux. Tout en le remerciant pour ma part, j'espère qu'il voudra bien me permettre de lui demander quelques éclaircissements au sujet de l'opinion qu'il exprime sur le système des *turnpike roads* en Angleterre.

Suivant M. Camescasse, ce système serait aujourd'hui décrié chez nos voisins; il serait même condamné, du moins en principe, et tendrait à disparaître par l'effet des progrès de la centralisation.

Cette appréciation me paraît ne pas correspondre exactement à la réalité. D'une part, je pense que si le système des *turnpike roads* est destiné a être abandonné plus ou moins prochainement, cela tient précisément à ce que ce système a très-bien fonctionné, à ce qu'il a rendu tous les services qu'on en pouvait attendre, à ce qu'il a doté de très-bonne heure l'Angleterre d'un réseau très-complet de grandes voies de communication, de sorte que l'œuvre n'étant plus à faire, l'efficacité du système se trouve épuisée. D'un autre côté, il me paraît que l'adoption du système des *turnpike roads*, bien loin de pouvoir être invoquée comme une preuve de l'esprit décentralisateur des Anglais, a procédé de la centralisation parlementaire, plus énergique et surtout plus expéditive que n'a été en France la centralisation monarchique.

Je demande à la réunion la permission de lui soumettre de très-courtes observations sur ces deux points.

Les obligations imposées aux paroisses en Angleterre, relativement aux travaux des voies de terre, routes et chemins, n'ont jamais porté, je crois, que sur l'entretien et non sur la construction. La source primitive de ces obligations est dans le droit commun et non dans le droit statutaire, si bien que Gneist, pour en trouver l'origine, est obligé de remonter jusqu'à la période normande et même jusqu'à la période anglo-saxonne. (V. Gneist, II[e] part., ch. I, § 7.) Les moyens dont les paroisses pouvaient disposer pour subvenir aux charges que ces obligations faisaient peser sur elles ont été, jusqu'en 1773, les prestations en nature et les sommes d'argent données à titre de rachat des prestations. De 1773 à 1835, la taxe connue sous le nom de *highway rate*, qui est établie sur la même base d'imposition que la taxe des pauvres, fut ajoutée aux prestations. Mais avant l'acte de la V[e]-VI[e] année de Guillaume IV, qui a aboli les prestations, et par exemple en 1814 (V. Gneist, II[e] part., ch. II, § 6), elles entraient encore pour une part très-considérable dans les ressources au moyen desquelles les paroisses étaient tenues de pourvoir à l'entretien des routes qui traversaient leur territoire.

C'étaient là des moyens d'action fort insuffisants pour établir promptement des voies de communication directes entre des points quelque

peu éloignés les uns des autres. L'inconvénient fut peu sensible tant que la vie économique resta, en Angleterre comme ailleurs, étroitement localisée et bornée à la faible étendue d'un marché restreint. Mais dès que le commerce intérieur commença à se développer, et que les échanges commencèrent à s'opérer en beaucoup plus grand nombre, sur un espace plus vaste, entre des parties du royaume bien plus distantes les unes des autres, il fallut aviser à la création de voies nouvelles et nombreuses destinées à franchir de longues distances. L'autorité centrale intervint. Dès la fin du XVII^e^ siècle et surtout dans le cours du XVIII^e^ siècle, le Parlement, par une foule d'actes spéciaux, décida, au fur et à mesure des besoins, la création d'une multitude de routes qui formèrent peu à peu un réseau très-vaste et parfaitement approprié aux besoins de la vie économique du pays. Les agents d'exécution dont il se servit furent les concessionnnaires des *turnpike roads*, armés par lui du bénéfice de l'expropriation pour cause d'utilité publique. La longueur totale des voies de terre dans les îles Britanniques est actuellement de près de 260,000 kilomètres; la presque totalité des 60,000 kilomètres de routes de poste qui sont comprises dans ce chiffre a été l'œuvre des concessionnaires des *turnpike roads*.

Les résultats ayant été si satisfaisants, pourquoi ce système de concession paraît-il devoir être abandonné? Par cette raison très-simple que le réseau est fait. Il n'y a plus aujourd'hui qu'à laisser les routes concédées passer par l'expiration des concessions à la charge des paroisses.

M. CAMESCASSE répond aux observations de M. Dunoyer dans les termes suivants :

Je suis d'autant plus disposé à apprécier les intéressantes observations de M. Dunoyer et à l'en remercier qu'elles me paraissent beaucoup plutôt compléter que contredire celles que j'ai présentées moi-même. En effet, il nous a donné sur l'origine des *turnpike roads* des renseignements très-précis qui s'ajoutent à ceux que j'ai déjà fournis, et il a très-nettement montré comment, vers le XVIII^e^ siècle, le système des *turnpike* a créé la plupart des grandes lignes de poste, dont l'intérêt national pouvait et devait échapper aux innombrables paroisses seules chargées de l'entretien des *highways*, et n'ayant entre elles aucun lien commun. Je n'ai rien à dire non plus sur les causes que M. Dunoyer assigne à la décadence des *turnpike roads*. Ce système a rendu de grands services, mais il a fait son temps. Les institutions vieillissent vite en Angleterre comme ailleurs, et il est certain qu'aujourd'hui les Anglais ne voient plus que les inconvénients des péages, et l'obstacle qu'opposent

ces concessions particulières à l'immense besoin de locomotion et de circulation libre qu'éprouvent les peuples modernes. Il est manifeste aussi que les *turnpike roads*, parallèles aux chemins de fer, ne doivent plus trouver de ressources dans leur *toll*, et en fait, il est évident que tout le monde désire la suppression d'un système que les Anglais, malgré leur respect pour leurs vieux usages, peuvent qualifier de gothique.

Mais je diffère d'opinion avec M. Dunoyer quand il attribue l'établissement des *turnpike* à la centralisation parlementaire anglaise. Un État centralisé, et dont la tendance est de se substituer à l'initiative individuelle, fait les choses lui-même et n'en laisse pas le soin à des compagnies. Il subventionne, il ordonne, il construit, il ne concède pas. Je suis bien plus disposé à voir, dans ce système des concessions appliqué à une matière où l'intérêt national est presque aussi caractérisé que pour l'armée et la marine, l'esprit de décentralisation ou du *laisser-faire* poussé à ses limites extrêmes. Il est très-probable que l'industrie privée, éclairée sur les besoins nouveaux de circulation que créaient les progrès économiques, a sollicité la première ces actes de concession par lesquels le Parlement aidait l'initiative privée, loin de se substituer à elle. Un phénomène analogue s'est produit lors de la création de nos premières lignes ferrées. En présence du développement des chemins de fer à l'étranger et des réclamations de l'opinion, le gouvernement français, ne procédant pas comme en 1811 pour les routes nationales, s'est contenté de concéder, bien qu'il retînt une forte part d'autorité sur les compagnies. Mais, en principe, le système était décentralisateur. L'État a aidé et réglé le mouvement créé par l'initiative privée.

La délégation du droit d'expropriation aux *trusts* n'est pas non plus, comme semble le penser M. Dunoyer, un signe de la centralisation. Le Parlement qui, seul, peut en Angleterre prononcer l'expropriation, exerce ce droit en vertu de principes qui tiennent à l'organisation de la propriété et non aux théories sur le rôle de l'État vis-à-vis des particuliers en matière administrative. Ayant le droit, il a pu le déléguer, et il devait le faire pour la rapidité des travaux. Mais cette délégation d'un droit qui ressemble à un droit féodal de suzeraineté n'a pas de rapport avec une décentralisation plus ou moins complète.

Je remercie donc, en terminant, M. Dunoyer d'avoir complété mon travail par des renseignements très-précis; mais je maintiens mes réflexions sur les tendances permanentes de la législation anglaise en ce qui touche aux voies de communication.

La discussion est close.

M. Hubert-Valleroux, *avocat à la Cour de Paris*, a la parole

pour présenter l'analyse d'une enquête sur la contrainte par corps en Angleterre.

C'est une question grave et agitée chez tous les peuples que de savoir par quels moyens on peut forcer un contractant à remplir ses obligations pécuniaires. Le peut-on contraindre par la saisie de ses biens seulement ou par celle aussi de sa personne? Les législations anciennes autorisaient les deux moyens d'exécution concurremment et tous deux avec une extrême rigueur. L'esprit nouveau tend à placer la personne du débiteur au-dessus du hasard de ses affaires, il ne donne guère action que sur les biens et tend même à soustraire, dans l'intérêt de la famille du débiteur, une partie de son avoir à la discussion des créanciers. L'état actuel de la législation anglaise en cette matière ainsi que les effets de cette législation sont l'objet de mon étude. Une enquête qui a eu lieu l'an dernier fait connaître en détail, malgré son titre restreint (enquête sur la prison pour dettes *dans les Cours de comtés*), l'un et l'autre de ces deux points.

Cette enquête a été ordonnée à la suite d'une proposition tendant à l'abolition de la prison pour dette faite à la Chambre des communes par un député du Derby. Ainsi procèdent les Anglais qui ne pensent pas que l'on puisse, même dans les assemblées législatives, résoudre une question sans être d'abord suffisamment renseigné. Toute discussion sur un projet de loi nouveau est ordinairement précédée d'une semblable enquête, et l'on va voir avec quel soin ces enquêtes sont faites. Les Anglais estiment que les retards et les dépenses qui en peuvent résulter ne sauraient être mis en balance avec les inconvénients que présenterait presque assurément une loi rédigée par des législateurs incomplétement éclairés.

I. — *Comment l'enquête a été faite.*

Les commissaires nommés pour examiner s'il ne conviendrait point de modifier la législation existante ont consacré durant quatre mois de nombreuses séances à l'audition de nombreux témoins : magistrats, commerçants, industriels. On aura une idée de l'importance de ce travail par ce fait que, dans le compte rendu qui en a été publié, la suite de ces dépositions n'occupe pas moins de 564 colonnes d'une impression serrée. Les commissaires ensuite se sont fait remettre les statistiques dressées dans les diverses Cours sur le nombre des plaintes, des condamnations et des emprisonnements effectifs. Ils se sont faits enfin, par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères, adresser par les ambassadeurs anglais ou le texte ou au moins l'état des législations étrangères sur le point à examiner. Munis de tous ces documents, ils ont rédigé un rapport qui résume l'état de la législation

nationale, ses avantages et ses défauts. Ils terminent par un avis sur la valeur de cette législation et sur les modifications à y apporter. Ces résolutions, qui se divisent par articles, ont été votées en plusieurs séances. Les procès-verbaux en sont imprimés à la suite de l'enquête, faisant connaître ainsi et les votes de chaque commissaire et la majorité qu'a obtenue chaque article.

Je n'ai pas craint de rapporter ces détails afin de montrer le soin qu'apportent les commissaires anglais à l'accomplissement de leur mission et les lumières que de semblables enquêtes offrent aux législateurs. De tels exemples ne doivent pas être perdus pour nous. Combien de lois en notre pays, sur des questions aussi spéciales, sont précédées de pareilles recherches ? Combien d'enquêtes réunissent tant et de si complets documents ? Et pourtant nos travaux en ce genre pourraient être supérieurs à ceux de nos voisins, car ce qui fait la solidité de ces œuvres : capacité des commissaires enquêteurs, nombre des témoins entendus, documents recueillis à l'étranger, nous le pouvons avoir comme eux, et il y a des qualités qui nous sont, pour ainsi parler, naturelles et que la Providence semble avoir refusées au génie anglais : je veux dire la clarté et la méthode. On est surpris, dans ces travaux si consciencieux, de ne trouver presqu'aucun ordre et de rencontrer parfois dans la bouche des commissaires des questions absolument étrangères au sujet.

II. — *Ce que contient l'enquête.*

§ 1^er^. — Avis des commissaires. — Les divers articles qui renferment l'opinion des commissaires précèdent l'enquête elle-même et se peuvent résumer ainsi : Les résultats de la législation actuelle sont iniques et non conformes au but cherché, attendu que la position des petits débiteurs est plus dure que celle des grands débiteurs, si bien que la loi frappe souvent des gens malheureux et honnêtes. Cependant il n'y aurait pas avantage à supprimer la prison pour dettes, il conviendrait seulement d'en modifier l'application. La majorité des déposants s'est prononcée dans ce sens et c'est ce qui, d'après leur propre aveu, semble avoir emporté la décision des commissaires.

Voyons donc si la teneur des lois qui régissent la matière et leurs résultats constatés donnent raison aux commissaires.

§ 2. — État de la législation. — Le rapport des commissaires commence par cet aveu : « Les lois qui règlent l'emprisonnement pour dettes sont tellement obscures qu'il est bien difficile de dire dans quels cas on peut appliquer cette peine. » L'interrogatoire des déposants, de celui surtout qui semble avoir instruit là-dessus les commissaires (les lois anglaises n'étant pas codifiées, il faut une longue pratique et

une belle mémoire pour marquer l'état de la législation en un point donné) confirment pleinement cette déclaration. On y trouve avec des réponses évasives « je crois, » « je pense, » des aveux d'impuissance « je ne sais pas, » et parfois même des contradictions. Il est donc difficile de préciser assurément cette législation.

Dès le début et en prenant l'ordre historique, nous trouvons des assertions contradictoires. La loi primitive était-elle rigoureuse ou clémente? Tandis qu'un déposant fait appel à la « vieille loi anglaise » qui ne donnait d'action au créancier que sur les biens de son débiteur et non sur sa personne, un autre déposant évoque le souvenir de la dureté des dispositions primitives : « Si le débiteur emprisonné ne peut payer, qu'il meure de faim, » et il cite à l'appui les confréries de bienfaisance qui s'étaient fondées pour nourrir les pauvres prisonniers. Cette seconde assertion paraît exprimer plutôt le véritable état des choses, car la contrainte par corps, si les lois la prohibaient, était trop dans les mœurs d'une époque peu soucieuse de la vie et de la liberté des hommes pour n'être point appliquée. D'ailleurs, les plus anciennes lois citées nous montrent la contrainte, non point dans les mœurs seulement, mais dans la législation elle-même.

En 1838 (c'est à compter de ce moment que des témoignages plus certains permettent de préciser la législation) la prison pour dette existe. Le débiteur est emprisonné par cela seulement qu'il ne peut s'acquitter, mais sa détention tient lieu de payement et éteint la dette. Il peut même y avoir prison préventive si le créancier affirme par serment que son débiteur se prépare à quitter l'Angleterre. Les frais de prison sont supportés, au moins dans quelques cas, par le créancier.

Quant à la durée de la détention, elle varie suivant la juridiction qui est appelée à juger le débiteur. Si c'est une grosse dette, on va devant les *Cours supérieures* qui peuvent infliger une peine sans limite. Certains débiteurs ont passé trente et quarante ans en prison. Ne s'agit-il que d'une petite dette ? Ce sont les *Cours de conscience* ou *de requête* qui sont compétentes. Elles prononcent des peines représentant d'habitude un jour par chaque schilling (1 fr. 25) de dette, mais qui sont au maximum de vingt, trente ou quarante jours suivant que l'acte du Parlement qui les a établies a limité leur pouvoir à vingt, trente ou quarante jours de prison.

L'année 1838 voit abolir la prison préventive.

En 1844, profond changement : la prison est abolie pour les dettes au-dessous de 20 £ (500 fr.), en ce sens que l'on n'emprisonnera plus un débiteur parce qu'il est débiteur. L'emprisonnement désormais est considéré comme peine et ne sera plus appliqué qu'aux débiteurs non comparants ou qui fraudent leurs créanciers. La fraude toutefois s'en-

tend d'une manière assez large, car on considère comme coupable de fraude non-seulement celui qui refuse de payer lorsqu'il peut le faire, mais celui qui a contracté une dette sans avoir, au moins apparemment, les moyens de l'acquitter.

De ce fait que l'emprisonnement est devenu une peine, découlent ces deux conséquences : le débiteur n'est plus libéré par sa détention et le créancier est déchargé de tous frais d'entretien du débiteur incarcéré, ces frais retombent entièrement à la charge du comté.

Cet acte, ainsi que le font remarquer les commissaires, empira la position des petits débiteurs. Ceux-ci étaient sujets à un emprisonnement de vingt à quarante jours au plus qui, une fois faits, les déchargeait de leurs dettes, tandis que depuis 1844, l'emprisonnement ne les libère plus, et comme cet emprisonnement est une peine on le peut appliquer toutes les fois que le débiteur est en faute, c'est-à-dire que s'il s'agit d'une somme de 40 schillings payable en quarante termes (c'est un exemple cité pas un juge, M. Nicol), la prison peut être encourue quarante fois différentes et quarante jours par chaque fois, en sorte que le débiteur aura fait au total mille six cents jours de prison ou plus de quatre ans, peut-être pour avoir seulement fait défaut ou manqué de prudence en contractant sa dette.

Les gros débiteurs restent soumis à la condamnation indéfinie des Cours supérieures. Un recours, toutefois, leur est offert, c'est la *Cour des insolvables*. Elle peut, moyennant l'abandon de ses biens par un débiteur, l'exonérer de toutes poursuites pour l'avenir à l'égard de ses dettes présentes. S'il y a fraude de la part du débiteur admis à ce bénéfice, la peine est de deux ans de prison. Et le témoin cité fait remarquer, à ce propos, l'inégalité entre le gros débiteur libéré entièrement après une durée maximum de deux ans de détention et le petit débiteur qui fait en prison un séjour plus que double et trouve, en sortant, sa dette accrue encore par les intérêts courus.

Un *Act* de 1846 remplace les *Cours de requête* et de *conscience* par les *Cours de comté* qui, désormais, connaissent seules, avec les *Cours supérieures* et la *Cour des insolvables*, des procès en réclamation de dettes.

Un autre *Act* de 1859 abolit l'emprisonnement pour défaut de comparution du débiteur et règle plus étroitement les cas de fraude qui seuls désormais peuvent entraîner son incarcération.

En 1861 (il est impossible de ne point remarquer cette fréquence des lois indice de la sollicitude des Anglais pour la question qui nous occupe), en 1861, la *Cour des insolvables* est remplacée par une *Cour de banqueroute*, qui possède, à peu de chose près, les mêmes attributions.

Enfin, en 1869, deux *Acts* importants établissent les règles qui forment la législation actuelle. Le premier, *l'Act abolissant la prison pour dette*, porte que tout débiteur devant moins de 50 £ (1,250 fr.) ne peut être emprisonné que s'il y a eu de sa part ou fraude ou mauvais vouloir évident. La durée de la prison est au maximum de six semaines et n'éteint pas la dette, les frais restent à la charge du comté. Sont compétentes les Cours supérieures et les Cours de comté, et de telle sorte que les Cours de comté peuvent connaître du non-accomplissement des clauses et délais marqués pour le payement d'une dette par arrêt d'une Cour supérieure.

Le second *Act pour consolider la loi sur les banqueroutes* s'occupe des débiteurs devant plus de 50 £. Il autorise la Cour de banqueroute à prononcer, mais seulement sur la demande de ses créanciers, la libération complète et entière du débiteur, s'il paye 10 schillings par livre (50 p. 100), ou si les créanciers consentent à recevoir un moindre dividende et que nulle faute ne lui soit, d'ailleurs, imputable. S'il y a fraude, la peine est au maximum de deux ans de prison. Le créancier qui ferait, dans une contribution ouverte sur les biens d'un débiteur, une déclaration fausse, serait passible d'une année d'emprisonnement.

Si la Cour ordonnait le payement par à-compte ou par retenue sur les salaires du débiteur, en cas de non-exécution de ces clauses l'*Act* précédent trouverait son application.

Enfin, un dernier *Act* de 1870 dispose que l'on ne pourra désormais assigner un débiteur hors de son district. Cet *Act* a pour but de mettre un terme à ce qui se passait antérieurement. Un homme pouvait être condamné et emprisonné à 20 ou 30 milles de sa résidence, si bien que les seuls frais de retour excédaient parfois le montant de sa dette.

La loi écossaise diffère un peu de la loi anglaise, elle ne permet pas d'emprisonner le débiteur pour une somme inférieure à 8 £ 6 s. 8 d. (208 fr. environ), sauf s'il s'agit d'une dette de la couronne ou alimentaire. Mais elle permet de saisir par avance les gages du débiteur, pourvu toutefois que ces gages excèdent 20 sc. (25 fr.) par semaine et seulement pour le surplus.

Ajoutons enfin que les mobiliers et effets des ouvriers anglais sont insaisissables jusqu'à concurrence de 5 £ (125 fr.) tandis qu'en Écosse ils sont saisissables en entier. La loi écossaise est ainsi plus clémente pour les personnes, tandis que la loi anglaise protége plutôt les biens.

§ 3. — Effets de cette législation. — Il a paru déjà par ce qui vient d'être exposé que la première proposition des commissaires, à savoir que la loi n'est pas égale entre les riches et les pauvres, était ri-

goureusement justifiée. Les déposants insistent avec force sur cette inégalité. Tandis que le riche débiteur, grâce à l'*Act* de banqueroute, est déchargé pour l'avenir en payant la moitié de sa dette ou même en payant beaucoup moins, car en fait les créanciers sont de facile composition et l'un des témoins entendus, M. Robert Hannah, déclare que sur 7,000 banqueroutiers, 6,000 ne payent pas plus de 2 schillings par livre, tandis que cette facilité est accordée aux gros débiteurs, tout autre est le sort des petits. Pour eux pas de remise de dette, point d'abandon possible de biens. Ont-ils subi la prison ou la saisie? Ils doivent encore et doivent plus, car la dette s'est accrue pendant leur chômage forcé. Ont-ils réussi à force de peine à payer un créancier? Les autres sont là. Et l'emprisonnement et la poursuite se peuvent renouveler indéfiniment pour la même dette. Quelle sécurité avoir? Aussi ces débiteurs de la dernière classe portent-ils leurs murmures jusque devant les tribunaux. « Il y a deux lois, répètent-ils souvent, une pour les riches et une pour les pauvres. » Et quel apaisement peuvent produire des réponses comme celle qu'est obligé de faire le juge Kerr, de la cité de Londres? « Est-il juste, me demande un ouvrier, que cet homme riche soit libre et tranquille pour l'avenir en payant 10 schillings par livre, tandis que je dois, moi, en payer 20 ou aller en prison? Non, ce n'est pas juste; mais il n'y a pas moyen de faire autrement. »

Mais la loi ne réserve-t-elle pas la prison pour les débiteurs déloyaux qui ont les moyens de payer et n'y veulent point consentir? En droit, oui; mais et les commissaires et les déposants vous répondront qu'en fait le vœu de la loi n'est point suivi et que d'honnêtes débiteurs sont souvent emprisonnés. Comment cela? C'est que l'homme aisé comparaît toujours ou par lui-même ou par un attorney, en sorte que des explications sont fournies et que nulle condamnation n'intervient. Le débiteur pauvre, au contraire, ne peut souvent comparaître dans la crainte de perdre ou son salaire de la journée ou même son emploi. Quelquefois encore il ignore l'existence même de la dette qui provient du fait de sa fille ou de sa femme, ou bien il est absolument illettré. Le créancier resté sans contredit obtient facilement une condamnation. L'enquête établit que les trois quarts des petits débiteurs ne comparaissent pas, tandis que les Cours supérieures n'ont pas, en 1871, prononcé une seule condamnation à l'emprisonnement.

C'est dans les récits de ces mêmes déposants, anciens et graves magistrats, qu'il faut chercher le tableau de cette usure anglaise qui enveloppe si vite le petit débiteur de liens multiples et inévitables. Le taux de l'intérêt pour les petites dettes est, en moyenne, de 300 à 400

p. 100 et s'élève parfois jusqu'à 7,000 p. 100. Un débiteur est cité qui ayant emprunté 5 £ en devait 9 quinze ans après ensuite de payements qui représentaient plusieurs fois le capital. La plupart de ces dettes ne proviennent pas d'argent reçu, mais de fournitures faites pour les besoins courants de l'existence. L'ouvrier ou l'employé (car parmi les débiteurs on trouve des hommes de toutes les professions même des *barristers*, avocats, mais les ouvriers et employés sont en très-grande majorité) qui vient s'établir en un endroit et ne peut ou ne veut acheter au comptant se présente dans une boutique et donne le nom de son patron et l'indication de son salaire. Après vérification, un crédit proportionné à ses ressources lui est ouvert par le boutiquier, mais dès lors aussi, grâce à l'accumulation des fournitures, il devient client obligé et doit subir toutes les conditions et accepter toutes les marchandises. C'est ainsi qu'un boutiquier a vendu du thé fait avec des feuilles de prunellier sauvage et coté huit fois le prix du thé véritable. Que peut faire le débiteur ? Son obligation l'accable d'un poids qu'il ne peut soulever. Tentera-t-il de changer ses fournisseurs? Les boutiquiers ont des *listes noires* et n'acceptent point les transfuges. Si pourtant il se fait accepter, voici venir le collecteur de dettes avec les notes accumulées du précédent fournisseur. Quel pauvre homme alors ne préférerait charger encore un avenir lointain et obtenir un soulagement immédiat plutôt que de subir les rigueurs d'un présent inévitable? Il se rengage donc dans ses liens anciens jusqu'au jour où quelque accident le mettra dans l'impossibilité de payer les termes convenus. C'est ainsi que la seule année 1870 a vu 67,000 poursuites pour des sommes au-dessous de 5 schillings (6 fr. 25) et 1,300 poursuites (quelques-unes suivies de prison) pour des sommes au-dessous de 1 schilling, c'est-à-dire au-dessous de 1 fr. 25.

On conçoit qu'en présence d'une telle situation la question se soit d'abord posée : Ne serait-il pas utile d'abolir la prison pour dettes? Tous les déposants sont interrogés et ont leur opinion faite, mais l'affirmative trouve peu de partisans. Le débat, d'ailleurs, garde les proportions et les allures si chères à l'esprit anglais ; nulle raison élevée, les considérations fournies sont seulement utilitaires et pratiques.

Les partisans de l'abolition font ressortir l'inégalité choquante qui existe entre l'impossibilité de saisir un mobilier n'excédant pas 5 £ (125 fr.) et la possibilité d'emprisonner un homme pour 1 schilling. Ils rappellent que sous l'empire de la législation actuelle d'honnêtes débiteurs sont souvent incarcérés. Cette commodité de l'emprisonnement est tenue en réserve par beaucoup de marchands et les détermine à prêter sans examen. Ils seront plus soigneux si on les réduit à n'avoir plus pour gage que les biens de leurs débiteurs. M. Fulford, direc-

teur, depuis trente ans, d'une prison de comté, a entendu souvent de pauvres débiteurs maudire cette facilité de crédit qui cachait le piége odieux d'un emprisonnement. Quant à craindre que la difficulté de trouver du crédit ne s'accroisse au regard de ces petits débiteurs, il suffit, pour répondre, de rappeler ce qui se passe en Écosse où le crédit est aussi accessible aux ouvriers qu'en Angleterre bien que l'emprisonnement ne soit accordé que pour les dettes de quelque importance (210 fr. environ). Puis quelle iniquité de faire peser sur les contribuables ces frais de prison déterminés par le non-payement de dettes absolument privées ! Sans compter que l'emprisonnement d'un chef de famille a toujours pour effet immédiat de mettre ses enfants et sa femme à la charge de la paroisse.

Un juge, M. Kerr, propose de remplacer la prison pour dettes, dans les cas où elle existe actuellement, par la publication du nom des débiteurs et, s'il s'agit d'employés de l'État, par leur destitution.

Les partisans de l'emprisonnement insistent surtout sur la difficulté qu'auraient les ouvriers et les employés à trouver du crédit si la voie de la contrainte par corps était enlevée à leurs créanciers. Magistrats, comptables, commerçants font succéder leur témoignage. L'un d'eux, M. Miller, directeur de la Société des pionniers de Rochdale, proteste même que ce sentiment est celui de tous les ouvriers de Rochdale. Il reconnaît, toutefois, que c'est lui qui a répandu dans le pays cette opinion et que la société dont il est le chef ne vend jamais qu'au comptant.

Puis on reprend le texte même de la loi. Pourquoi s'élever contre une disposition redoutable aux seuls débiteurs de mauvaise foi ? Quelle arme resterait donc au créancier placé en face de débiteurs qui ont les moyens de payer et refusent obstinément de le faire ? Il suffit, pour qui veut apprécier l'efficacité de cette mesure, de mettre en regard le grand nombre de citations en justice et le nombre minime de gens emprisonnés (1). L'écart entre les deux chiffres donne le nombre de débiteurs qui se sont exécutés soit avant le jour de l'audience, soit depuis

(1) En 1871 il y a eu en matière de dettes et devant les Cours de comté (la cité de Londres exceptée) :

932,221 plaintes,
124,950 citations lancées,
33,828 mandats d'arrêt obtenus,
7,978 emprisonnements.

Il y a eu de plus en ce qui concerne les biens :

182,930 ordres d'exécution,
4,453 ventes.

Ces chiffres comparés à ceux des autres années peuvent être considérés comme une moyenne.

jugement obtenu, c'est-à-dire en définitive le nombre de contractants malhonnêtes qui, sans la voie de la contrainte par corps, se seraient joués de leurs créanciers. Nombre de déposans, et entre autres un médecin des plus occupés, viennent attester le mauvais vouloir de la majeure partie des petits débiteurs qui ne payent qu'en recevant la lettre du collecteur de dette ou même seulement entre les mains du scheriff qui vient les arrêter. Et l'on propose de détruire une mesure dont une expérience constante atteste l'absolue nécessité? Que parle-t-on de débiteurs pauvres, victimes de leur misère? C'est au créancier à prouver la fraude qu'il allègue et, en fait, les contraintes décernées par les juges de comté ne s'adressent pas à des pères de famille, mais à ces ouvriers nomades qui gagnent de bonnes journées, dépensent d'autant plus et laissent partout des dupes.

Il convient, au surplus, de remarquer que la prison n'apparaît pas au magistrat anglais avec le caractère dur et infamant qu'elle revêt aux yeux de notre population française. Le président de la commission s'étonnant de voir des gens emprisonnés pour 1 schilling et faisant remarquer qu'il en coûterait moins au comté de payer la dette, le juge déposant répondit avec calme que des gens emprisonnés pour 1 schilling étaient nécessairement fort pauvres. « S'ils ne sont logés et nourris dans la prison du comté, ils iront se faire nourrir et loger dans le Workhouse de la paroisse. Dans les deux cas c'est le contribuable qui payera. » Un autre juge, partisan de l'abolition de l'emprisonnement, reconnaît toutefois qu'en prison les débiteurs sont mieux nourris et mieux logés qu'ils ne le seraient chez eux et qu'ils reçoivent en sortant une petite somme provenant de leur travail et telle qu'ils n'auraient pu l'obtenir par économie s'il étaient restés libres.

De tels témoignages faisaient prévoir la conclusion de la commission : maintien de la prison pour dettes avec quelques adoucissements apportés au sort des petits débiteurs.

§ 3. — Législation étrangère. — Voici les renseignements fournis à la commission par les agents diplomatiques anglais.

France. — Le secrétaire d'ambassade envoie le texte *en français* de la loi du 22 juillet 1867 abolissant la prison pour dettes en matière civile. Il fait remarquer que cette mesure n'a causé chez nous aucune perturbation. Mais il oublie de faire connaître notre ancienne législation et de montrer l'extrême différence qui existait entre nos lois et les lois anglaises, puisque la contrainte par corps n'existait pas chez nous pour les petites dettes, les seules presque qui, en Angleterre, donnent lieu à emprisonnement.

Belgique. — La législation belge, jusqu'en 1871, admettait l'emprisonnement pour dettes contre tout commerçant ou toute personne ayant

fait acte de commerce. Ces dispositions rigoureuses amenaient l'emprisonnement de beaucoup de débiteurs honnêtes. De plus, nombre d'usuriers l'employaient comme moyen de pression pour tirer de l'argent des familles. Il leur suffisait de détenir quelque billet à ordre signé par des jeunes gens leurs dupes accoutumées.

De nombreuses réclamations s'étaient fait entendre. Toutefois, un projet de loi présenté en 1866 et concluant à l'abolition totale de la contrainte par corps ne put aboutir. Les Chambres consentirent seulement à voter la loi du 27 juillet 1871 actuellement en vigueur.

L'emprisonnement est maintenu pour les condamnations en principal et frais ainsi que pour les dommages intérêts en matière pénale. Au civil, il subsiste pour toute somme dépassant 300 fr.

Il ne peut être exercé toutefois contre : 1° les personnes civilement responsables ; 2° les femmes ; 3° les mineurs de vingt-et-un ans ; 4° les majeurs de plus de soixante-dix ans.

Cette loi n'a pas changé les conditions de crédit à l'endroit des ouvriers, mais on se plaint de l'impunité qui en résulte pour les débiteurs frauduleux. « Peut-être, disait au cours de la discussion M. Bara, peut-être les abus obligeront-ils à rétablir la prison, mais ce n'est pas une raison pour abandonner les principes de liberté. » De fait, ce rétablissement a commencé déjà en quelque manière, car on a, dans la révision du Code pénal effectuée depuis, classé comme délits certains actes jadis considérés comme civils, et cela uniquement afin d'étendre les limites de la contrainte par corps.

Allemagne. — La prison pour dettes a été abolie par une loi du 29 mai 1868 applicable d'abord à la seule Confédération du Nord et devenue depuis loi de l'Empire. Il y a cependant à cette règle absolue quelques exceptions que le rapport n'indique pas.

Autriche. — La prison pour dettes y est inconnue.

Italie. — La contrainte par corps y existe, mais seulement pour les dettes au-dessus de 500 francs (art. 2096 C. civ.).

Ainsi qu'on le peut voir par cet exposé, la prison pour dettes a disparu en bien des endroits. Chez les peuples qui l'ont conservée, elle est ou contestée ou fort adoucie. Si ce résultat est considéré comme heureux, on ne peut oublier que l'exemple est venu de notre pays. C'est la France qui, dès la fin du siècle dernier, déclarait seule alors entre les nations que la personne du débiteur ne peut servir de gage à ses créanciers, et c'est la loi de 1866 qui, en faisant passer dans la pratique le principe proclamé quatre-vingts ans auparavant, a commencé ce mouvement législatif suivi ensuite dans les autres pays. Si donc

l'exemple des enquêtes anglaises a montré quels progrès nous restaient encore à poursuivre, l'adoption par les autres peuples d'un principe que nous avons proclamé les premiers fait voir quelle influence nous pouvons exercer encore. Le premier de ces faits nous apprend à profiter des exemples étrangers et le second à ne désespérer pas du rang et de la grandeur de la France. Sachons entendre deux leçons aussi opposées : ce sera, en ce qui nous touche, une assez belle conséquence de l'enquête anglaise sur « l'emprisonnement pour dettes devant les Cours du comté. »

M. DE LA PORTE, *auditeur au Conseil d'État*, donne lecture d'une notice sur la question monétaire en Allemagne (1) :

Après les brusques variations qu'a subies la valeur comparative de l'or et de l'argent dans ces vingt-cinq dernières années, la question monétaire a pris une place importante dans les discussions des économistes et les occupations des gouvernements. On sait avec quelle vivacité la loi de germinal an XI et le système du *double étalon alternatif* qu'elle établit ont été chez nous attaqués et défendus. La démonétisation de l'argent était instamment réclamée au nom des intérêts nationaux et de l'unification monétaire internationale. Les malheurs de la guerre ont momentanément modéré l'ardeur de ces controverses. Pouvait-on songer à appauvrir encore, en démonétisant l'argent, un capital monétaire affaibli déjà par le payement de l'indemnité de guerre à l'Allemagne? La lutte entre l'étalon unique et le double étalon s'est au contraire poursuivie avec plus d'ardeur que jamais à l'étranger, et elle vient d'aboutir en Allemagne aux deux lois du 4 décembre 1871 et du 9 juillet 1873.

Jusqu'à ces lois, la circulation monétaire en Allemagne avait été presque uniquement alimentée par l'argent. Il ressort de neuf tableaux annexés à l'exposé des motifs de la loi du 9 juillet 1873 qu'il avait été émis en Allemagne jusqu'à 1871 :

Des monnaies d'or pour une valeur de 179,545,478 thalers.
Des monnaies d'argent courantes pour 635,008,818 thalers.

(1) Les éléments de cette notice ont été en grande partie fournis par les documents officiels allemands, et par un article du docteur Soetbeer, publié dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung*, etc. de 1873, sous le titre de *Coup d'œil sur la littérature allemande relative à la question monétaire*. Quelques renseignements sur la période antérieure à 1870 sont extraits du remarquable ouvrage de M. Wolowski : *l'Or et l'Argent*.

Savoir : avant la mise en vigueur de la convention monétaire de Vienne du 24 janvier 1857. . . . . 391,779,316 thalers.

Après. . . . . 235,021,102 thalers.

Et dans les villes Hanséatiques. . . . 8,208,399 thalers.

L'Allemagne avait émis en outre pour 29,083,883 thalers de monnaies divisionnaires d'argent.

Et pour. . . . . 3,658,636 thalers de monnaies de cuivre.

En négligeant ces deux dernières espèces de monnaies, et en tenant compte des monnaies retirées de la circulation, il restait pour servir d'instrument aux transactions une valeur de 176,982,075 thalers en or,

Et. . . . . 586,848,011 id. en monnaies courantes d'argent.

Cette circulation monétaire était insuffisante; il s'y joignait une circulation fiduciaire considérable qui comprenait notamment de trop petites coupures de billets de banque, et beaucoup de monnaies étrangères avaient été introduites en Allemagne.

C'est en présence de cette situation que les lois du 4 décembre 1871 et du 9 juillet 1873 ont constitué l'unité monétaire allemande sur les bases suivantes :

Les monnaies d'État seront remplacées par les monnaies d'or impériales. L'unité de compte adoptée est le mark. Il est émis des pièces d'or de 5, 10 et 20 marks, des pièces d'argent de 20 pfennigs, 50 pfennigs, 1, 2 et 5 marks. Il est frappé 279 pièces de 5 marks avec un livre d'or. L'émission des nouvelles pièces d'argent est limitée à 10 marks par tête d'habitant, et l'on n'est pas obligé de les recevoir en payement pour une somme supérieure à 20 marks. Mais les pièces d'un et deux thalers existantes sont maintenues provisoirement dans la circulation sur un pied complet d'égalité avec l'or. La relation légale de valeur entre l'or et l'argent est 1 : 15,50 conformément à notre loi de l'an XI; le titre 9/10 de fin. Il est en outre émis des monnaies de nickel et de cuivre jusqu'à concurrence de 2 marks et demi par habitant. Les monnaies étrangères ou celles des États seront démonétisées, quelques-unes sans délai, les autres au bout d'un certain laps de temps, et les obligations payables en ces monnaies deviendront payables en monnaies impériales.

Le caractère essentiel de cette législation est indiqué en ces termes par l'exposé des motifs de la loi du 9 juillet 1873 :

« La cessation de la fabrication des monnaies courantes d'argent et « la fixation du change légal entre les monnaies d'or impériales et les « monnaies d'argent des États constituent une mesure transitoire in- « termédiaire entre le double étalon et l'unique étalon d'or. Ce n'est

« pas le double étalon, puisque la fabrication illimitée des pièces d'ar-
« gent au poids légal et leur mise en circulation au taux du change
« légal ne sont plus possibles. Ce n'est pas l'étalon unique, puisque
« l'insuffisance de la circulation en or n'a pas permis de rendre divi-
« sionnaires les pièces d'un et de deux thalers, en fixant pour elles
« un maximum au delà duquel le payement en or deviendrait obliga-
« toire. Mais c'est un acheminement vers l'unique étalon d'or, au
« moyen de deux mesures corrélatives : le retrait des monnaies d'ar-
« gent ; l'extension donnée par la loi à la circulation en or. »

Il y a loin de cette loi aux décisions prises en 1861 et en 1865 par le *Handelstag* (congrès libre des villes et des chambres de commerce). Cette assemblée se bornait alors, en demandant l'unification monétaire de l'Allemagne, à proposer la fabrication des pièces d'or au titre de 9/10 de fin, et leur admission dans les caisses publiques suivant un tarif officiel fixé d'après les cours du marché. C'est au *Handelstag*, tenu le 9 octobre 1869, que s'est manifesté le revirement d'opinions dont nous venons d'indiquer les conséquences législatives. M. Soetberr, rapporteur, a fait valoir à cette époque les *faits accomplis*, c'est-à-dire les décisions de la conférence monétaire internationale de 1867 et le refus tacite du gouvernement d'admettre les conclusions du *Handelstag* puisqu'il n'y a pas donné suite. Ces considérations pratiques ont convaincu une faible majorité. Les considérations de ce genre semblent toujours très-puissantes sur l'esprit de M. le docteur Soetberr, qui aujourd'hui encore reproche aux adversaires de ses doctrines de faire une œuvre peu pratique en continuant à discuter les principes fondamentaux de la loi du 4 décembre 1871, en vue d'en obtenir la révision. Désormais pour M. le docteur Soetberr tout souhait semblable est comme non avenu.

M. le docteur Mohl, qui persiste *à lutter contre le courant*, n'a pas admis cette interprétation de la loi de 1871; selon lui, c'est une expérience qui se fait; la question ne sera définitivement jugée que par la pratique. « Qui peut répondre, dit-il, que l'expérience ne démontrera « pas au pouvoir que c'est une faute de se borner à l'unique étalon « d'or, et qu'il y a lieu de rendre définitif le provisoire? » (Séance du Reichstag, 22 avril 1873.)

Ainsi, tandis que les adversaires du double étalon considèrent la question comme définitivement tranchée et refusent de la discuter de nouveau, ses partisans se bornent à faire leurs réserves pour l'avenir. On aurait donc tort de chercher dans la discussion de la loi du 9 juillet 1873, au Reichstag, un examen théorique des principes. C'est sur les détails d'exécution que s'est concentrée l'attention du Reichstag. A en croire le docteur Bamberger, l'un des partisans les plus applau-

dis de l'unique étalon, il était facile de décider le principe; chacun avait à cet égard son opinion préconçue; les mesures d'exécution présentaient seules quelques difficultés.

Les publicistes allemands, au contraire, n'ont pas discuté avec moins d'ardeur les principes et leur mode de réalisation. Tels ont été le nombre et l'importance des écrits auxquels cette matière a donné lieu, que le gouvernement a pu considérer comme inutile une enquête officielle, après celle qui s'était librement ouverte et continuée pendant trois ans dans la presse. Ce ne sont pas seulement les économistes qui y ont pris part; les négociants aussi sont venus y apporter avec une pitié dédaigneuse pour les « hommes de théorie » le contingent de leur expérience pratique et de leurs idées personnelles, sans que d'ailleurs l'accord ait été plus grand entre eux qu'entre les savants (1).

La question de l'unique étalon d'or peut, comme on le sait, être examinée à un triple point de vue. Convient-il d'adopter ce système pour la circulation monétaire nationale? Favorise-t-il l'unification monétaire internationale? Qu'arriverait-il si l'argent était démonétisé, non-seulement dans un pays déterminé, mais dans le monde entier? C'est cette dernière hypothèse seule dont la réalisation permettrait d'expérimenter d'une manière complète le système de l'unique étalon d'or; car aujourd'hui si la valeur de l'argent venait à varier dans un pays, l'argent répandu sur le reste du globe servirait dans une certaine mesure de contre-poids à ces variations. Mais l'Allemagne n'avait pas à se préoccuper de l'éventualité d'une démonétisation universelle de l'argent, et les considérations relatives à l'union monétaire ont été elles-mêmes reléguées au second rang.

Au point de vue restreint des intérêts allemands, on a invoqué en faveur de l'unique étalon d'or,—outre les arguments applicables à tous les pays, c'est-à-dire l'inconvénient de soumettre le marché monétaire à deux chances de perturbation au lieu d'une, si l'on a deux métaux étalons, la disparition du métal qui fait prime, l'affluence de celui dont la valeur baisse; — certains motifs particuliers à l'Allemagne: la nécessité de retirer de la circulation les petites coupures et d'introduire la monnaie d'or en plus grande quantité pour subvenir aux besoins du grand commerce; la possibilité d'utiliser l'or provenant de l'indemnité payée par la France. On ajoutait que la dépréciation de

(1) Nous citerons parmi les partisans de l'unique étalon d'or : MM. Augspurg et Mosle, membres du Reichstag; Xeller, essayeur de monnaies à Munich; le docteur Weibezahn, secrétaire de la Chambre de commerce de Cologne; parmi les adversaires : MM. Robert Bach, membre de la Chambre de commerce de Chemnitz; Schneider, ancien négociant à Calcutta, et surtout MM. Mohl et Seyd.

l'argent était probable dans l'avenir, et qu'il en résulterait une diminution de la valeur du capital monétaire de l'Allemagne, où l'argent, nous l'avons dit, figure pour environ 587,000 thalers et l'or pour 177,000 seulement (abstraction faite des monnaies étrangères dont la circulation est autorisée par les lois des divers États).

Les adversaires de l'unique étalon d'or consentaient bien à faire à l'or une place dans la circulation monétaire, mais ils ne voulaient pas en bannir absolument l'argent. Si l'or était nécessaire au grand commerce, l'argent ne l'était pas moins au petit, dont le chiffre d'affaires dépasse celui du grand. Démonétiser l'argent, ce serait, disaient-ils encore, accroître démesurément l'offre, sans accroissement correspondant de la demande; ainsi le gouvernement ne pourrait échanger contre de l'or cet argent démonétisé sans subir une perte considérable.

Au point de vue de l'union monétaire internationale, deux choses étaient à considérer : le choix entre l'étalon unique et le double étalon; le choix de l'unité monétaire destinée à devenir universelle.

Quelle devait être cette unité? Les divergences ont été grandes à cet égard.

M. Weibezahn proposait le florin d'or équivalant à 20 gros, en signalant énergiquement les inconvénients du thaler, du *kronzenthel* (10e de couronne, environ 9/10 de thaler) et du mark; M. Xeller, le florin d'or également, qui serait avec le thaler dans la proportion de 1 à 1,48. M. Augspurg soutenait qu'on devait adopter comme unité de compte le thaler d'or contenant un gramme de fin, et frapper des pièces de 2, 5 et 10 thalers. Cette unité de compte serait, d'après lui, d'un usage facile, car elle se rapprocherait beaucoup de la valeur du thaler du N. et équivaudrait à 100 kreuzers du S. Elle aurait de plus l'avantage de pouvoir servir de monnaie de compte universelle, en cas d'union monétaire. D'après M. Gschwender, il fallait amener le florin du S. à une valeur de 2 fr.; le thaler à 4 fr. en l'augmentant de 2 gros, et employer comme monnaies d'or celles de France en y ajoutant la pièce de 25 francs. M. Gschwender admettait au moins provisoirement le double étalon et cherchait surtout à faciliter l'unification monétaire internationale. M. Mosle préférait l'écu contenant 10 grammes et ayant pour divisionnaires 10 kronthalers d'un gramme d'or chacun; M. Eggers, le *Willhelmsthaler* (1 gr. 1/2 de fin), monnaie nouvelle qu'on aurait inaugurée en l'honneur de l'empereur d'Allemagne.

D'autres, au contraire, ont pensé que le meilleur moyen de préparer l'union monétaire était d'adopter notre franc comme unité : telle était notamment l'idée de M. Mohl et de M. Schultz; ce dernier voulait seulement que le franc fût baptisé d'un nom allemand, et s'appelât un *mark*.

En passant en revue les divers systèmes proposés, on est frappé de ce fait, assez étrange en effet, que le système consacré par le Reichstag ne semble pas avoir trouvé parmi les publicistes de défenseurs un peu considérables; car le mark légal d'un tiers de thaler n'a de commun que le nom avec le mark de M. Schultz. Faudrait-il voir l'explication des préférences du Reichstag dans ces paroles de M. Bamberger : *que le premier intérêt est d'avoir une monnaie nationale*, et que *toutes les autres considérations sont secondaires?* En ce cas il ne faudrait pas trop s'étonner que notre franc ait été repoussé et qu'on ait choisi à sa place l'antique mark de Cologne? M. Bamberger invoquait d'ailleurs l'exemple des États scandinaves et de la Hollande; celle-ci reprenant l'ancienne pièce hollandaise de 10 florins; ceux-là, malgré leur population relativement faible et leurs rapports constants avec l'Angleterre ou l'Allemagne du N. qui pouvaient les engager à prendre pour unité monétaire le souverain ou le mark, donnant la préférence à une monnaie nationale.

Ces susceptibilités patriotiques n'ont pas empêché certains économistes de critiquer vivement le choix fait par le Reichstag. Une brochure anonyme publiée à Berlin en 1872 fait observer que le mark n'existe comme monnaie réelle que sous la forme d'une pièce d'argent; l'unité monétaire devait être selon l'auteur, une monnaie d'or réelle. Le mark a une valeur trop faible, l'unité monétaire devrait être en rapport avec le salaire normal d'une journée de travail, et beaucoup de salaires dépassent un thaler. Le mark divisé directement en 100 pfennigs rend nécessaire l'emploi dans les comptes d'un chiffre de plus dans une foule de cas où cet inconvénient serait évité si l'on prenait pour unité monétaire le thaler d'or de 50 gros. Il serait facile d'appliquer cette nouvelle unité aux pièces nouvelles de 20 et de 10 marks. Elles resteraient en circulation, les premières pour la valeur de 4 thalers, les autres pour 2; on y ajouterait seulement des pièces de 1 et de 10 thalers. Le thaler d'or se divisant en 100 *cents*, on maintiendrait comme pièce de 10, 2 et 1 cents les pièces actuelles de 5,1 et 1/2 gros.

L'étalon d'or une fois admis avec le mark pour unité monétaire, il restait à fixer le taux auquel devait s'opérer la conversion en or des obligations de payement exprimées en argent.

C'est ce qu'on peut appeler le côté juridique de la question. Malheureusement le problème semble insoluble. Comment prévoir le cours de l'argent au moment de l'exigibilité de chaque obligation en particulier? Le taux de conversion devant être invariable, il y aura perte ou gain pour le débiteur, suivant que l'or nécessaire au payement sera acheté par lui au-dessus ou au-dessous de l'évaluation légale.

La difficulté était prévue, et le docteur Soetberr déclarait au Handelstag de 1869 que la seule solution possible était un coup d'État financier : « Le gouvernement établirait de la manière la plus consciencieuse et la plus judicieuse un taux fixe d'après lequel les payements concernant des engagements pécuniaires pourraient désormais se faire en or. »

Le professeur Böhmert pense aussi qu'en matière de réforme monétaire, on ne doit pas songer à protéger d'une manière absolue le droit du créancier ou du débiteur.

L'exemple de la Suisse qui, de 1850 à 1852, a ramené au système français ses dix systèmes monétaires différents, met, dit-il, en pleine lumière l'impossibilité de conserver une justice exacte en pareille matière. Il faut trancher le nœud qu'on ne peut dénouer. Et alors M. Böhmert propose de fixer le taux de conversion à 1 : 15,31; c'est la tarification admise actuellement dans les nouveaux États de l'Empire et celle qui sert de base aux traités télégraphiques internationaux. Elle n'est pas plus injuste que le rapport légal de 1 à 15,50, puisque la relation moyenne entre le cours de l'argent et de l'or a été 15,40 de 1851 à 1870. Le rapport de 1 à 15,50 aurait l'inconvénient d'aboutir à une pièce d'or de 7^{gr}, 1685 de fin, inférieure de 0^{gr},08956 à la pièce d'or de 25 francs, ce qui serait un obstacle invincible à l'union monétaire.

M. Weibezahn, partisan du florin d'or, pose en principe que 3 florins doivent racheter 2 thalers de 30 gros, et que 10 florins doivent contenir 7 gr. 2 d'or fin sur un poids total de 8 grammes; il établit ensuite le rapport 1 à 15,43, parce que c'est la moyenne entre celui de 1 à 15,50 fixé chez nous par la loi, et celui de 1 à 15,38 qui a été la moyenne en Allemagne pendant les trente dernières années.

D'autres économistes ont proposé divers taux de conversion : 1 à 15,519, 1 à 15,65, 1 à 15,75. La relation 1 à 15,50 a été assez généralement soutenue, et la loi l'a consacrée.

Les mesures à prendre pour retirer de la circulation l'argent démonétisé et remplacé par l'or ont été particulièrement étudiées par deux économistes : MM. Weibezahn et Augspurg.

D'après M. Weibezahn, les nouvelles monnaies d'or devaient être mises en réserve dans les caisses de l'État, ou servir de fonds de réserve aux établissements de banque, jusqu'à ce que l'on en eût frappé pour une valeur de 600 millions de thalers. Alors on aurait fixé un délai passé lequel l'argent aurait été remplacé par l'or pour tous les payements de 12 thalers et au-dessus.

M. Augspurg préconisait l'usage d'un *cours de caisse* (Kassencurs) pour éviter l'émigration de la monnaie d'or au fur et à mesure de sa fa-

brication, et il entendait par là l'émission des monnaies d'or sans fixation du change légal, de sorte que la conversion de l'argent en or se serait faite à un taux variable suivant les oscillations du marché monétaire. L'argent aurait ainsi été maintenu provisoirement dans la circulation jusqu'à ce que l'or se fût substitué à lui en grande partie. Alors la loi eût fixé la date de l'entrée en vigueur de l'unique étalon d'or.

Ce mode de procéder n'ayant pas été consacré par la loi, quoiqu'il ait été proposé par le ministère des finances de Prusse dans un projet soumis au conseil fédéral en même temps que celui de la chancellerie fédérale, M. Augspurg déclarait, dans une brochure publiée en 1872, qu'il considérait la réforme monétaire comme très-compromise. Il combattait cette affirmation que, par suite des importants payements de la France à l'Allemagne, le cours du change resterait longtemps en faveur de l'Allemagne, et faisait observer que déjà au cours du change de Berlin sur Londres, il y avait avantage, au lieu de recourir au change, à expédier directement des monnaies d'or impériales à Londres.

En analysant cette brochure, M. Soetberr ne reconnaît pas comme fondées les craintes de M. Augspurg; selon lui, elles ne le seraient que « si l'émission de l'or se faisait à l'avenir sans qu'on limitât d'une ma- « nière convenable les effets de caisse et les billets de banque, et sans « qu'on opérât la démonétisation progressive de l'argent. » Le gouvernement ne commettrait certainement pas une semblable faute.

Un mémoire envoyé au Reichstag par la chancellerie impériale le 5 avril 1873, permet de se rendre compte de l'exécution qu'avait reçue, à cette date, la loi de 1871.

La fabrication des pièces d'or nouvelles avait commencé à Berlin le 9 juin 1872, à Darmstadt le 29 décembre 1872, et à des dates intermédiaires dans les autres hôtels des monnaies. 406,309,000 marks avaient été émis en pièces de 20 marks, 134,899,270 en pièces de 10 marks; ces dernières avaient été particulièrement bien accueillies par le public. On avait employé notamment à cette fabrication une valeur de 3,703,372 thalers en frédérics d'or, et de 1,910,278 thalers en couronnes; l'indemnité de guerre française avait en outre fourni pour cette fabrication 106,704,950 francs et 7,024 souverains d'Angleterre.

Quant aux monnaies d'argent, le gouvernement n'avait presque pas usé de la faculté qui lui était donnée par l'article 11 de la loi, et avait retiré de la circulation un petit nombre de grosses monnaies allemandes d'argent, dans la crainte de voir remplacer par des monnaies étrangères les monnaies nationales ainsi enlevées au commerce. Cependant on avait commencé à retirer les grosses monnaies d'argent à

base de florin, du sud de l'Allemagne, et environ 10 millions de pièces de 1 et 2 florins étaient prêtes pour la refonte.

Mais la monnaie d'argent utilisée de cette façon ne peut être qu'une exception. En limitant à 10 marks par habitant la quantité de pièces d'argent qui devra être émise, la loi du 9 juillet 1873 a condamné 3 à 400 millions de thalers à sortir de l'Allemagne, où il en restera seulement 130 millions. Que deviendront ces 3 ou 400 millions de thalers ainsi expulsés?

La question a été posée avec insistance par M. Mohl au Reichstag dans la seconde délibération de la loi le 22 avril 1873.

En 1869, d'après les indications du bureau de commerce anglais, 9,853,000 livres sterling ont été expédiées dans l'Asie orientale de Southampton, Marseille, Gibraltar ou par vapeurs anglais. 8 millions étaient à destination des Indes Orientales. Considérons, dit M. Mohl, ce chiffre comme exceptionnel; on peut adopter comme normal celui de 5 millions au moins, 7 au plus.

Si les 300 ou 400 millions de thalers à démonétiser étaient exportés en dix ans seulement, 30 ou 40 millions jetés annuellement dans le marché du monde où ils trouveraient la concurrence de 5 à 7 millions de livres sterling feraient déjà une masse si considérable que l'argent en serait notablement déprécié. Que sera-ce avec 300 ou 400 millions? Avec quelles pertes énormes le gouvernement allemand en réalisera la vente!

A en croire M. Bamberger, cet excédant d'argent serait dirigé par les maisons de Berlin et de Hambourg sur la Chine, le Japon, les Moluques, etc.; on introduirait l'argent sur de vastes territoires, et ce serait un débouché assuré.

« Mais, réplique M. Mohl, les besoins locaux ont été jusqu'à « présent satisfaits par l'argent américain, expédié d'Angleterre, de « France et d'Amérique; ils se satisferont de la même manière à « l'avenir. L'argent est en très-grande partie fourni par les mines de « Mexico et de la Nevada, et se rend aux Indes orientales, soit par la « voie directe du Pacifique, soit par l'Europe. »

Les appréhensions de M. Mohl sont conformes à celles qu'exprimait en 1870 M. Wolowski dans l'ouvrage déjà cité sur *l'Or et l'Argent* : « Qu'on se rappelle, disait-il, l'effet produit par l'action de l'or hol- « landais quand il a été privé de la puissance légale de libération et « réduit à la valeur commerciale : quelques centaines de millions ont « suffi pour jouer un grand rôle dans l'affaiblissement temporaire du « prix de l'or; ils y ont contribué plus vivement que les arrivages « échelonnés des *placers* récemment découverts. L'influence d'une

« offre simultanée de sommes d'argent qui se chiffrent par milliards « deviendrait désastreuse. ».....

« Les États scandinaves feraient évidemment ce que déciderait l'Al- « lemagne, et la Hollande même serait entraînée de ce côté. »

Cette dernière prédiction s'est vérifiée. Il est difficile de croire avec M. Bamberger qu'en adoptant, après l'Allemagne, l'étalon unique d'or, la Hollande et les États scandinaves aient simplement voulu rendre aux mérites de ce système monétaire un hommage désintéressé, plutôt que se soumettre à une nécessité résultant pour eux des faits accomplis en Allemagne.

M. Gonse, *avocat à la Cour de cassation*, dépose une notice sur divers ouvrages concernant le droit musulmans. Cette notice est ainsi conçue :

Parmi les ouvrages qui vous ont été récemment offerts, le bulletin de votre séance du 16 décembre en mentionne deux qui sont relatifs au droit musulman. L'un est un texte officiel ; c'est le premier livre du Code civil ottoman consacré à la vente ; M. Vitchen Servicen, conseiller auditeur à la Cour de cassation de Constantinople, a bien voulu vous transmettre la traduction française dont il est l'auteur. L'autre vous a été envoyé par M. Sautayra, conseiller à la Cour d'Alger, à la collaboration duquel il est dû ; il a pour objet le statut personnel dans le droit musulman algérien. Les textes qui sont traduits, méthodiquement classés et commentés dans ce traité, n'ont pas, il est vrai, force de loi à proprement parler, mais ils ont dans la pratique algérienne une autorité particulière, reconnue par l'organisation coloniale. C'est vous dire que l'intérêt scientifique qu'ils présentent n'est pas le seul qui doive ici fixer votre attention.

Les lois nouvelles actuellement promulguées en Turquie, et principalement le Code civil, témoignent d'un effort sérieux de rénovation. Toutefois le droit musulman ne saurait être modifié qu'avec précaution et respect ; son histoire est ancienne et glorieuse ; son origine touche au fondement de la religion.

Le Coran est à la fois le livre de la foi et la règle de la loi civile ; il est la première source du droit. C'est là l'effet nécessaire d'un dogmatisme intolérant et d'une organisation théocratique. Il est facile de comprendre cependant que le livre saint, composé après la mort du Prophète, constitué de fragments détachés réunis sans ordre de dates ni de matières, ne peut contenir que le germe rudimentaire d'institutions législatives.

Le premier développement des principes du Coran se trouve dans

un recueil appelé la *Sunna*, commentaire traditionnel qui, sous forme de récits, relate des paroles ou des actes attribués au Prophète. Son autorité juridique est considérable, mais elle n'est pas universellement reconnue; tandis qu'elle a donné son nom, *Sunnites*, à la plus grande fraction du monde mahométan, elle est repoussée par ceux qui prennent le nom d'*Alides* et sont nommés *Schyites* par les musulmans dits orthodoxes. C'est en effet vers l'époque de la rédaction de la *Sunna*, avant que son autorité fût assise, que le meurtre du khalife Ali amena une grande scission dans la religion musulmane. Les descendants d'Ali se répandant dans la Perse et les Indes, y fondèrent une secte qui de nos jours prédomine encore dans la première de ces contrées.

Dans la Sunna les récits, de même que les sentences dans le Coran sont accumulés sans ordre. Mais la loi musulmane, basée sur ces deux sources inaltérables, ne tarda pas à prendre une forme plus méthodique par les travaux de quatre docteurs célèbres, appelés encore aujourd'hui les grands *Imans*. Unanimes sur le dogme, ces docteurs ne diffèrent qu'en ce qui concerne certaines pratiques du culte et l'interprétation de certains points de droit civil et de morale. Les rites qu'ils ont fondés sont également orthodoxes, et leurs adhérents vivent en paix les uns à côté des autres.

Abou-Hanifa, né en 699, vivait au commencement du second siècle de l'hégire. Il se distingue des trois autres docteurs par une interprétation plus raisonnée et moins rigoureuse des textes de la *Sunna*. Sa doctrine est suivie en Turquie, en Tartarie et dans une partie des Indes.

Malek, né quelques années plus tard, compte surtout ses adhérents en Égypte et dans les États barbaresques.

Scheffaï, qui parut au moment où disparaissaient les deux premiers, a fondé le rite chafeite. D'après les travaux récents des savants hollandais et de l'Académie de Delft, où il existe une chaire de droit mahométan, ce rite est en vigueur dans l'archipel de Java.

Son contemporain *Hanbal* vécut à Bagdad et y mourut en 855. Le rite qui porte son nom paraît avoir pris moins d'extension.

La période qui suivit la fondation de ces quatre rites fut une époque florissante pour l'islamisme. La science du droit ne fut pas moins cultivée que les autres branches des connaissances humaines. Certains jurisconsultes, conquirent alors par de nombreux ouvrages, une renommée et une autorité qui durent encore. La doctrine au rite *Hanefite*, au temps du khalife *Haroun-al-Raschid*, fut représentée par *Abou Youssouf* et *Mohamñed*, dont les opinions sont fréquemment invoquées par les rédacteurs du nouveau Code; elle se formula dans l'ou-

vrage dit *Moulteka-el-Ebhour*, qui paraît jusqu'à ces derniers temps avoir eu le caractère d'un manuel reconnu de la législation dans l'Empire ottoman.

Le mouvement juridique se prolongea pendant plusieurs siècles. Ce fut au commencement du xv[e] siècle que *Sidi Khalil* écrivit en Égypte et fixa la jurisprudence du rite *Malekite*. Son ouvrage a été traduit en français par les soins du gouvernement. Vous verrez, Messieurs, qu'il jouit en Algérie d'une autorité quasi-législative.

Cet aperçu historique nous guidera dans le compte rendu des ouvrages qui vous ont été offerts. Dans l'Empire ottoman que régit le nouveau Code civil dont un fragment traduit vous a été offert, la doctrine d'*Abou Hanifa* domine; mais elle compte une foule de commentateurs en divergence d'opinions. Aussi le rapport adressé au grand vizir et inséré en tête du nouveau Code, nous apprend-il que « la jurisprudence civile musulmane est vaste comme une mer sans « rivages. » Les recueils des décisions qui pouvaient servir de guide sur cet océan sont anciens; les œuvres des jurisconsultes qui ont réuni les principes généraux n'ont pas été continuées. « L'époque « actuelle, continue le rapport, est si pauvre en hommes versés dans « la jurisprudence civile musulmane que non-seulement on ne peut « trouver dans les tribunaux régis par les lois générales de l'Empire « des juges en état de consulter avec fruit les ouvrages de la jurispru- « dence musulmane, mais qu'on a même de la peine à trouver assez « de cadis pour les nombreux tribunaux civils musulmans. »

Aussi la confection d'un recueil de lois puisées dans la jurisprudence musulmane, dégagé de toute controverse, conforme aux doctrines généralement reçues, susceptible de se prêter aux recherches, était-elle demandée depuis longtemps. Une première tentative avait été faite par le conseil du Tanzimat, institué en 1839, au commencement du mouvement réformateur ottoman. Le projet a été repris récemment par une commission spéciale qui l'a mené à bonne fin.

Le Code civil ottoman, dont la promulgation a été commencée en 1869, doit comprendre les règles relatives aux transactions en général. Son but est défini par la commission elle-même; « Nous avons « compulsé, dit-elle dans son rapport, les travaux des principaux ju- « risconsultes *Hanefites* relatifs aux transactions qui ont le plus be- « soin d'être réglementées à raison de leur fréquence; nous en avons « extrait les règles les plus conformes aux vrais principes et nous en « avons fait un recueil auquel nous avons donné le nom de Code « civil. » Ainsi n'y sont pas comprises les lois qui concernent le statut personnel et notamment le mariage, à raison de leur caractère spécial qui touche aux questions religieuses.

Les matières commerciales depuis 1851 sont régies par un Code de commerce qui reproduit en grande partie les dispositions de notre loi. Ce Code a été complété en 1860 et 1861 par des dispositions relatives à la procédure ; de nouveaux projets de refonte et de codification sont actuellement à l'étude.

Les réformes législatives de l'Empire ottoman ont également porté sur le droit pénal. Un nouveau Code pénal a été décrété le 25 juillet 1868 ; en 1871 un projet de Code d'instruction criminelle a été soumis au Conseil d'État.

Le Code civil, ainsi que l'exprime le passage du rapport cité plus haut, ne doit pas être considéré comme une œuvre d'innovation. Il ne pouvait avoir dans la doctrine musulmane qui confond la loi civile et la loi religieuse, le caractère de réforme et de nouveauté que nous apportons à nos œuvres législatives. Le projet a été soumis au chef religieux de l'Empire, le *cheikh-ul-islam*, et a été amendé sur ses observations. L'esprit du Code et sa portée sont nettement précisés dans le dernier paragraphe du rapport.

« Comme toutes les fois qu'un point de droit est controversé, « l'iman des musulmans peut donner force exécutoire à l'interpréta- « tion qu'il consacre, si Votre Altesse daigne approuver ce projet de « loi, nous la prions de vouloir bien le faire revêtir de la sanction « impériale. »

Cette sanction a été donnée en ces termes :

« Qu'il soit fait en conformité du contenu. »

Si donc en matière commerciale où tout était à innover, on a pu librement emprunter à l'Occident les lois qui le régissent, en dehors de cette matière exceptionnelle, l'ancien droit ne pouvait être abandonné, et la commission a pris soin de signaler par quel lien intime s'y rattache la codification actuelle. Un progrès véritable paraît cependant avoir été accompli. Outre la classification méthodique, par la seule solution des points controversés, une œuvre de cette nature comprend nécessairement une certaine part de réforme; elle donne ouverture aux influences de civilisation extérieure.

Le Code civil nouveau n'est d'ailleurs pas destiné à gouverner la société musulmane seule et à n'être appliqué que par les cadis. Son domaine est plus étendu et il doit répondre à d'autres besoins.

Les sujets de l'Empire ottoman sont soumis à un droit commun constitué par des lois et des règlements élaborés en grand nombre depuis l'origine jusqu'à nos jours. En cas d'insuffisance et de lacune, ces lois générales sont complétées par la jurisprudence musulmane. Cette législation présente dans son application de grandes difficultés que relève le rapport de la commission.

Le cadi, unique magistrat institué par le Coran, soumis à la hiérarchie religieuse des *ulemas*, a conservé la décision des points prévus par le droit musulman proprement dit, *Cheri*. Les communautés religieuses, chrétiennes et israélites avaient à l'origine leur organisation propre ; elles étaient soumises à l'administration et à la juridiction de leurs clergés respectifs; leur autonomie sur ce point a été grandement amoindrie, mais cependant elles ont encore, pour des causes spéciales, leurs tribunaux semi-religieux. Les consulats sont appelés à juger les contestations entre étrangers.

En dehors de ces diverses juridictions dont la compétence est devenue spéciale et qu'il y a tendance à restreindre, il y avait place pour la création de juridictions de droit commun appelées à juger les litiges civils et les débats commerciaux. Ces juridictions ont été organisées.

Les tribunaux civils siégent à l'arrondissement (*caza*) et au département (*sandjak*). Ils sont composés de trois membres musulmans et de trois membres non musulmans choisis sur des listes dressées par les autorités administratives et les conseils des communes d'après des règles spéciales. Ils sont présidés par le cadi musulman. Aux chefs-lieux de province (*vilayet*) se trouvent des cours d'appel et à Constantinople siége une cour suprême qui se partage en cour de cassation et haute cour d'appel. Les tribunaux ainsi constitués ne peuvent être composés de jurisconsultes suffisamment compétents en ce qui concerne le droit musulman. La présence du cadi président ne suffit pas pour remédier à cet inconvénient; c'est le rapport lui-même qui nous l'apprend. « Comme pour résoudre une foule de questions incidentes, qui surgissent dans le cours d'un procès, on est amené à interroger la jurisprudence civile musulmane, des principes de laquelle s'inspirent les lois générales de l'Empire, et que les membres des nouveaux tribunaux ne la possèdent pas, il arrive que les présidents sont l'objet de suppositions malveillantes ; on ne les accuse de rien moins que de méconnaître ces lois et règlements et de donner aux affaires litigieuses la tournure qui leur plaît. »

Pour les tribunaux de commerce, où les cadis ne siégent point, la difficulté est plus grande encore. Ils se trouvent dans le plus grand embarras chaque fois que se présentent des questions incidentes qui ne tombent pas sous l'application du Code de commerce. Ils devraient alors recourir à la loi musulmane; mais, dit la Commission, « il n'y faut pas songer, cette loi ne leur étant pas connue. »

La nouvelle organisation judiciaire a eu ainsi pour effet de rendre indispensable une codification des matières du droit musulman que les nouveaux tribunaux avaient à appliquer. Cette œuvre sera « de la

« plus grande utilité pour les membres des tribunaux du nouveau « système ainsi que pour les divers agents de l'administration, mis à « même de consulter cette jurisprudence et d'en suivre autant que « possible les prescriptions. Ce sera doter les tribunaux civils musul- « mans d'un code dont les dispositions également applicables dans les « tribunaux du nouveau système, auront pour effet de rendre inutile « la confection de nouvelles lois civiles. »

Ce passage du rapport constate l'utilité de l'œuvre entreprise par la Commission. Mais il vous paraîtra qu'il en ressort quelque chose de plus. Lors de la conquête de l'Empire grec par les sectateurs de l'Islam, l'organisation intérieure eut pour fondement la personnalité du droit. Il en fut à Constantinople comme dans le monde latin envahi par les hordes germaines; conquérants et vaincus vécurent côte à côte conservant leurs lois personnelles. Ce régime, obstacle à toute organisation sociale vigoureuse et prospère, disparut bientôt en Occident grâce à la fusion rapide que le christianisme opéra entre les diverses races qui couvraient le sol. La différence et l'antipathie des croyances, au contraire, l'a perpétué en Orient. Les sociétés religieuses sont restées des nations distinctes soumises à leur législation propre et à leurs juridictions spéciales. Cette situation particulière a sa part d'influence dans la décadence de l'Empire ottoman et dans la longue immobilité de ses institutions. Sans doute il nous est difficile de connaître exactement quelles sont les conditions d'application des lois nouvelles et de savoir si elles passent aisément dans la pratique, plus difficile encore de prévoir le résultat définitif des efforts de réorganisation tentés. Mais, ces réserves faites, il n'en faut pas moins reconnaître qu'après l'organisation de tribunaux ordinaires de droit commun, la mise en vigueur d'une loi commune sur les transactions civiles constitue une tendance progressive. C'est un pas vers l'adoption d'un droit territorial et national, conforme aux institutions européennes.

Les dispositions relatives à la vente qui forment le premier livre du Code ottoman sont précédées d'un chapitre comprenant cent articles et contenant l'exposé de principes généraux.

L'article 1[er] est intéressant à reproduire; on y trouve un résumé et une définition du droit musulman.

« Le droit musulman est la science de la jurisprudence musulmane. « La partie religieuse de la jurisprudence musulmane embrasse les « choses spirituelles, et la partie civile a trait aux choses temporelles. « Cette dernière se divise en mariage, contrats et peines. La Providence « doit maintenir jusqu'au temps fixé par elle l'ordre que nous voyons « dans le monde. Cet ordre ne peut subsister que si l'homme se per-

« pétue, et l'homme ne peut se perpétuer que par la procréation qui « résulte de l'union des deux sexes. De plus, l'espèce humaine ne « peut se conserver que par la conservation des individus qui la com- « posent. Or, l'homme, dans sa faiblesse, a besoin de son industrie « pour se conserver, se nourrir, se vêtir et se loger. Ce résultat ne peut « être atteint que par l'union et l'association ; autrement dit, l'homme « sociable de sa nature ne peut vivre solitaire comme les autres ani- « maux ; il a besoin de se civiliser, d'aider son prochain et de s'asso- « cier à lui. Mais comme chacun recherche toujours ce qui lui est « avantageux et voudrait satisfaire sans entrave tous ses désirs, pour « empêcher qu'on n'agisse contre l'équité et l'ordre constitué, il a dû « être établi des lois qui règlent soit le mariage, soit l'assistance mu- « tuelle et l'association, fondement de la civilisation. De là la division « de la loi en deux parties : celle qui règle le mariage et celle qui est « relative aux transactions humaines. En outre, pour préserver l'ordre « social, ont été édictées les lois pénales, qui forment la troisième « partie de la jurisprudence musulmane. »

Les principes généraux contenus dans les articles qui suivent, perdent quelque peu de leur clarté par le trop grand nombre de ces articles. On y retrouve cependant nettement exprimés ces adages essentiels qui sont le fondement de toutes les législations. Par de nombreuses références, M. Servicen a pris soin de les rapprocher des articles de notre Code civil. Les termes mêmes ont parfois une similitude remarquable.

La loi ne s'affirme pas avec la rigueur immuable qu'on serait tenté de lui supposer chez les peuples mahométans. D'une part on sauvegarde son autorité par cette prescription : « Les commentaires ne sont « plus permis sur les lois civiles musulmanes qui ont déjà été com- « mentées. » (Art. 16.) Mais d'autre part « la loi se relâche de sa « rigueur quand il est nécessaire ; on se conforme aux exigences de « la situation en se montrant plus tolérant. C'est en vertu de cette « règle que les docteurs musulmans ont apporté tant de tempéraments « à la loi. » (Art. 37.) « L'usage a force de loi. » (Art. 36.) « Ce que l'usage « établit devient une règle à laquelle on est tenu de se conformer. » (Art. 37.)

C'est surtout en ce qui concerne les conventions que les règles du droit naturel sont exprimées de façon à rappeler notre Code civil. « On doit dans les conventions rechercher l'intention des parties con- « tractantes plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes. » (Art. 3.) « Un terme doit toujours être entendu plutôt dans le sens avec lequel « il peut produire quelque effet que dans le sens où il n'en pourrait « produire aucun. » (Art. 60.) « Ce qui est établi par l'usage a le

« même effet que s'il avait été formellement stipulé. » (Art. 43.) « L'usage dans le commerce équivaut à stipulation expresse. » (Art. 44.) « La présomption naturelle est qu'on n'est pas obligé. » (Art. 8.) « La preuve est à la charge du demandeur. » (Art. 76.) « L'aveu ne « fait foi que contre son auteur. » (Art. 78.)

Notre article 1382 trouve son équivalent dans les articles 89, 91, 92 et 93. Mais ceux-ci renferment de plus entre le dommage direct et indirect une distinction qui n'est pas précisée dans notre texte. « Chacun est responsable de ses actes. » « On ne doit pas de dommages-« intérêts pour le préjudice que l'on a causé à un tiers par l'exercice « d'un droit. » « On doit des dommages-intérêts pour le préjudice « qu'on a causé à autrui directement même sans le vouloir. » « Celui « qui a été simplement la cause d'un dommage n'est tenu de le « réparer que s'il en a été la cause volontaire. »

Le contrat de vente n'est pas l'objet de moins de 303 articles. La plupart ne font que prévoir des cas spéciaux et interpréter l'intention des parties d'après les circonstances qui accompagnent le contrat.

On a parfois tenté de rapprocher sur certains points le droit romain du droit musulman. On aurait ainsi à rechercher dans quelle mesure les jurisconsultes arabes ont pu subir l'influence de la grande école juridique qui subsista dans leur voisinage jusqu'à la prise de Constantinople. Examiner au fond une question de cette importance, exigerait uue étude et une compétence spéciales. Mais la forme même d'un grand nombre de dispositions du Code ottoman doit être signalée sous ce rapport. Elles ne se contentent pas souvent de formuler la règle générale; elles entrent dans l'examen des espèces, et contiennent en même temps l'application par voie d'exemple, se rapprochant ainsi de la méthode suivie dans le Digeste.

« Supposez, par exemple, dit l'article 351, qu'on achète deux fez à « quarante piastres et qu'avant leur délivrance un défaut soit constaté « dans l'un d'eux; on peut les refuser tous deux. Si au contaire c'est « après leur livraison qu'on a reconnu le défaut, on ne peut rendre au « vendeur que celui qui a le défaut et payer en moins sur les quarante « piastres la valeur qu'avait ce fez sans ses défauts. Mais s'il s'agit « d'une paire de chaussures et que, livraison faite, on s'aperçoive que « l'une des chaussures est défectueuse, on peut les rendre toutes les « deux et se faire restituer la totalité du prix qu'on a payé. »

La vente est un contrat consensuel d'après le Code ottoman. « Elle « se conclut par l'offre et l'acceptation. » (Art. 107.) « L'offre et « l'acceptation peuvent avoir lieu par écrit verbalement ou au moyen « d'actes qui dénotent l'accord. » (Art. 173 et 175.) « La vente se « résout comme elle se conclut par l'offre et l'acceptation. » (Art. 191.)

Cependant la tradition a une importance particulière, et l'on serait tenté de retrouver ici des traces de l'influence romaine. En matière de donation, la tradition est essentielle à la formation du contrat ; l'article 57, au chapitre des dispositions préliminaires est ainsi conçu : « Les actes à titre gratuit ne sont parfaits que par la tradition. »

Pour la vente l'accord des parties suffit. Les articles 101 et 102 définissent l'offre le premier terme de l'acte destiné à constituer la propriété et l'acceptation, le second terme de cet acte ; l'article 369 ajoute : « L'effet de la vente, lorsqu'elle est légalement conclue, est la « transmission de la propriété. »

Néanmoins, certains effets ne se produisent que par la tradition. « L'acheteur peut avant la délivrance, vendre à un tiers la chose dont « il a fait l'acquisition, pourvu que ce soit un immeuble ; il n'a pas le « même droit s'il s'agit d'un meuble. » (Art. 252.) La vente est alors annulable et ne « devient valable qu'une fois que la délivrance a été « effectuée. » (Art. 366.)

« Le vendeur supporte la perte de la chose vendue survenue avant « qu'il ait effectué la tradition de celle-ci. » (Art. 293.) Cette disposition générale ne distingue pas entre le cas fortuit et la faute ou la mise en demeure du vendeur, comme nos articles 1137 et 1138. Rapprochée de l'article 369, elle paraît indiquer un double courant en ce qui concerne les conditions essentielles de la vente et impliquer que la translation de propriété est retardée pour quelques-uns de ces effets jusqu'à la tradition.

L'importance de la tradition se manifeste encore par toute une série de dispositions ; les divers modes de tradition varient suivant la chose vendue. Ils sont décrits en détail (art. 264). Le plus souvent l'autorisation de prendre possession suffit. La remise de clefs pour un bien-fond qui a une porte (art. 271), pour des objets placés dans un grenier ou une caisse (art. 275), constitue tradition fictive. Pour un animal, la tradition s'effectue réellement en le tenant par la tête, par les oreilles ou par le licol (art. 272).

L'objet vendu doit exister au moment de la vente, être susceptible d'être délivré (art. 197, 198, 205, 363, 364). La vente de la chose d'autrui est nulle si elle n'est validée par le consentement du propriétaire (art. 365-378). Le prix doit être déterminé au moment de la vente (art. 237-328). Le vendeur peut en disposer et le transférer avant de l'avoir touché (art. 252). La vente est nulle en cas de vice du consentement (art. 362) ; elle est rescindable pour erreur et dol (art. 310 et 356). La lésion ne donne ouverture à rescision qu'en faveur des orphelins ou du fisc (art 356).

Beaucoup d'autres dispositions du Code ottoman mériteraient d'être

signalées. Il serait fort intéressant de suivre dans la traduction de M. Servicen les références précieuses qu'il indique, entre ces dispositions et les articles du Code civil français; mais ce serait là dépasser le cadre de ce compte rendu.

En remerciant notre correspondant de nous avoir mis à même de nous initier avec un guide aussi sûr, dans la connaissance de la législation de la Turquie, qu'il nous soit permis d'espérer que l'œuvre si utile pour nous qu'il a commencée, sera prochainement continuée, et que nous pourrons ainsi aisément parcourir toutes les parties du Code civil ottoman.

C'est encore le système d'un droit personnel distinct spécial à chacune des diverses races qui vivent dans un même pays, que nous retrouvons, si de la Turquie nous passons en Algérie; là encore c'est un effet de la conquête. Depuis la prise d'Alger, on a pensé qu'il était nécessaire pendant une période d'assimilation qui pourrait être longue, de conserver aux indigènes leurs lois particulières. Elles étaient trop différentes des nôtres et touchaient trop intimement au domaine de la foi religieuse, pour pouvoir être brusquement modifiées sans danger pour la sécurité de la domination française.

Le droit musulman a donc conservé son autorité sanctionnée par plusieurs dispositions législatives. Le décret-loi du 3 janvier 1867 s'exprime ainsi : « La loi musulmane régit toutes les conventions et toutes « les contestations civiles et commerciales entre musulmans indigènes et entre ceux-ci et les musulmans étrangers, ainsi que les questions d'état. » Cet article ne faisait que reproduire les dispositions antérieures de l'ordonnance du 26 septembre 1842 et du décret du 21 décembre 1859. Ce décret de 1867 organise en outre la justice musulmane spéciale. Les cadis sont maintenus dans leur compétence; mais leur juridiction est subordonnée à celle des tribunaux et des cours qui siégent en appel avec l'assistance d'assesseurs étrangers. Un conseil du droit musulman établi à Alger doit trancher par voie consultative les questions relatives à la loi religieuse et à l'état civil des musulmans qui pourraient se présenter au cours des instances d'appel.

Cette situation anormale ne peut être adoptée sans esprit de retour. C'est en ce qui concerne la propriété immobilière que la tendance à l'assimilation législative devait se manifester tout d'abord. Aussi la loi récente du 8 août 1873 a-t-elle soumis à la loi française l'établissement de la propriété immobilière en Algérie, sa conservation et la transmission contractuelle des immeubles et droits immobiliers, quels que soient les propriétaires. Il y avait là en jeu un intérêt colonial de premier ordre; d'autre part cette partie de la législation ne paraît pas se rattacher aussi intimement à la foi religieuse. Mais il en est autre-

ment de la partie de la loi musulmane qui concerne le statut personnel et les successions. Aussi l'article 7 prend-il soin de dire qu'il n'est point dérogé au statut personnel ni aux règles de succession des indigènes entre eux.

Le domaine du droit musulman en Algérie reste donc encore vaste et les questions qui y trouvent leur solution sont d'un intérêt capital. Aussi ne saurait-on savoir assez de gré aux auteurs du traité qui vous est offert, MM. Sautayra et Cherbonneau, d'en avoir rendu l'étude accessible et facile. Ils retracent aujourd'hui les règles du statut personnel. Une seconde partie non encore parue, sera consacrée aux successions.

Sauf un petit nombre d'Hanéfites, descendants des Turcs, qui ont gouverné la régence avant la conquête française, les indigènes de l'Algérie suivent le rite de Malek. Ce sont donc, après le Coran et la Sunna, les jurisconsultes malekites qui doivent être consultés. Parmi eux il en est un dont l'autorité en Algérie est prépondérante : c'est *Sidi-Khalil* qui, ainsi qu'il a été dit plus haut, écrivit en Égypte au commencement du xv^e^ siècle. Une traduction française de son précis de jurisprudence a été publiée en 1856 par le gouvernement français, qui l'a distribuée aux magistrats algériens.

Bien que traduite, l'œuvre de *Sidi-Khalil* ne peut être consultée aisément. Elle est volumineuse, pèche par l'absence de méthode et contient, outre les principes du droit, des maximes de morale qui y sont étrangères.

Dans l'ouvrage de MM. Sautayra et Cherbonneau, tout ce que contient d'essentiel le précis de jurisprudence est classé avec ordre d'après le plan suivi par le Code civil. Au texte ainsi présenté, les auteurs ont ajouté un commentaire très-complet; ils rattachent, sur les points importants, les décisions de *Sidi-Khalil* aux diverses sources du droit musulman; ils reproduisent les décisions de la jurisprudence algérienne, et montrent ainsi l'influence exercée par nos tribunaux sur le développement du droit des indigènes; enfin, ils rapprochent du droit de l'Islam les prescriptions de la loi de Moïse. Sur ce dernier point la compétence de M. Sautayra est double; il a publié récemment un Code rabinique. La loi de Moïse était pratiquée, ainsi qu'il nous l'apprend, dans les tribus juives qui habitaient l'Arabie lors de l'établissement de l'islamisme; elle a servi de guide et de modèle à Mahomet dans ses préceptes sur le mariage et le divorce. Le suivre dans les rapprochements qu'il indique entre les deux législations, serait donc un sujet d'étude des plus intéressants qui ne peut être ici qu'indiqué.

Les matières contenues dans l'ouvrage qui vous a été offert concernent le mariage, le divorce, la paternité, la tutelle et l'interdiction.

Les deux premiers points, à savoir le mariage et le divorce, sont de beaucoup les plus importants. L'exposé qui les concerne occupe à lui seul les quatre cinquièmes du volume.

Le mariage a un caractère religieux. « Celui qui ne se marie pas n'est pas des miens, » a dit le Prophète. Il doit être précédé d'une demande. Sans constituer un lien, cette demande, tant qu'il n'y a pas été répondu, est un obstacle à toute demande nouvelle ; elle fixe les conditions de l'union.

Les conditions essentielles à la conclusion du mariage sont différentes à beaucoup d'égards de celles reconnues dans notre droit. Le mariage se forme, il est vrai, par le consentement ; mais ce consentement peut être donné non-seulement par les époux, mais encore par le père de famille ou ses représentants. Ce droit du père de marier ses enfants sans les consulter existait déjà dans les tribus juives de l'Arabie ; il prend son origine dans ce fait que les enfants peuvent être mariés en bas âge. Avec la puberté, le fils reprend sa liberté. Pour la fille, d'après le rite *Malekite*, qui est plus sévère pour elle que le rite *Hanefite*, elle reste soumise à la puissance paternelle et peut être mariée sans être consultée tant qu'elle est encore vierge. En cas de décès du père, il peut désigner par testament un tuteur spécial nommé *ouaci* qui exercera ses droits. Diverses décisions de la cour d'Alger se sont efforcées de remédier aux abus d'autorité auxquelles peut donner lieu un semblable système.

Les époux, lorsqu'ils sont appelés à donner leur consentement à leur union, ne le font pas tous deux d'une manière identique. Dans le rite *Malekite*, la femme ne peut donner son consentement que par l'intermédiaire d'un représentant nommé *ouali*. « La femme ne peut se ma- « rier elle-même, » aurait dit Mahomet, d'après la tradition. L'*ouali* non-seulement représente la femme, mais il joue en quelque sorte le rôle d'un officier public pour arrêter les conditions du mariage et témoigner de sa conclusion. De grandes discussions existent sur le point de savoir quels sont les parents qui doivent être investis de cette fonction. La cour d'Alger a tranché ses divergences en faveur de la femme, qui pourra choisir le représentant qui lui inspirera le plus de confiance. C'est dans le même esprit qu'elle a décidé que la femme, qui avait donné un pouvoir général de la marier à un *ouali*, devait être appelée à ratifier son choix.

La constitution d'une dot par le mari à la femme est une condition nécessaire de la validité du mariage. La loi juive flétrissait déjà le mariage sans dot. « Tout mariage sans dot est nul » est un précepte de la Sunna. Cette dot peut-être fort minime. Les usages à cet égard ont force de loi.

Les empêchements au mariage sont nombreux ; la plupart présentent une grande analogie avec ceux édictés par la loi française. Ils résultent de la parenté, de l'alliance. La femme veuve ou divorcée ne peut être épousée avant l'expiration d'un délai moins étendu que celui de l'article 220 du Code civil. Pour déterminer cette période, on avait recours à des calculs difficiles et délicats à établir ; la Cour d'Alger l'a fixée invariablement à trois mois.

Le mariage existant n'est pas pour le mari un obstacle à toute nouvelle union. C'est là un point qui sépare profondément la législation indigène de la nôtre, et qui sera longtemps une entrave à l'assimilation. Le droit musulman impose néanmoins des bornes à la polygamie. La loi hébraïque limitait à quatre le nombre des épouses. Ce nombre est adopté par le Coran : « N'épousez, parmi les femmes qui vous plaisent, que deux, trois ou quatre. » — « Nul ne peut épouser une cinquième femme avant d'avoir répudié la quatrième. » (Sidi-Khalil.)

Lorsque ces diverses conditions sont remplies, le consentement, la dot et l'absence d'empêchement, aucune forme solennelle n'est exigée pour constituer le contrat.

Le mariage se conclut par une demande et une réponse. En droit il n'est pas indispensable qu'il soit constaté par écrit ; il peut être prouvé par deux témoins. En Algérie cependant les prescriptions du gouvernement commandent d'en dresser un acte régulier devant le cadi ou son greffier. La Cour d'Alger dans ses arrêts a plusieurs fois annulé des mariages lorsqu'il n'en avait été dressé aucun acte.

Le mariage conclu doit encore être célébré. La femme est conduite publiquement chez le mari au son des tambourins. Cette cérémonie peut n'intervenir que longtemps après la conclusion du contrat ; c'est ce qui arrive nécessairement lorsque la femme a été mariée en bas âge.

La célébration est la consommation du mariage. Il y a controverse sur les effets qui en résultent. N'est-ce pas à partir de ce moment seulement que l'union devient définitive et que commencent les droits et les devoirs respectifs des époux ? Il paraît reconnu qu'avant la célébration les époux peuvent renoncer au mariage. La Cour d'Alger décide même que si une femme a été mariée successivement à deux maris et a consommé la mariage avec le second en date, le mariage antérieur doit être considéré comme nul et non avenu.

Outre les cas de nullité qui sont la conséquence des empêchements préexistants, il convient d'en signaler un spécial nommé droit d'option. En vertu de ce droit, les époux peuvent faire rompre le mariage lorsque le conjoint est atteint d'infirmités déterminées, ou même en cas d'erreur sur les conditions qui ont amené le consentement. Ce droit

d'option peut être étendu par le contrat de mariage. Le mari peut le réserver si la femme présente des difformités qu'il prévoit. Cependant pourrait-on valablement stipuler dans le contrat que la femme serait sans défaut? Il y a sur ce point divergence.

Cette ouverture à nullité semble une conséquence de la reclusion des femmes. Le prétendant a le droit, d'après les jurisconsultes, de regarder les mains et la figure de sa future, mais les mœurs ne se prêtent pas à l'exercice de cette faculté. Généralement il ne voit sa femme qu'après la célébration du mariage. Avant une demande régulière, le futur entre en pourparlers avec le père ou le représentant de la femme; il envoie sa mère, sa sœur ou quelque autre femme examiner la future, et c'est sur leur rapport qu'il formule sa demande. Ces précautions peuvent être insuffisantes; il reste alors à recourir au droit d'option. Si les conditions de la formation du contrat sont en désaccord avec nos institutions, les modes de dissolution autorisés ne le sont pas moins. Le divorce, et surtout la répudiation, sont la contradiction même des principes de notre droit.

Le divorce paraît être une innovation en faveur de la femme, due à Mahomet qui ne le trouva établi ni dans la loi hébraïque ni dans les anciennes coutumes arabes. Le divorce a lieu par consentement mutuel ou par autorité de justice. Le divorce par consentement mutuel a lieu souvent moyennant une compensation pécuniaire payée par la femme au mari. La femme peut demander le divorce lorsque le mari manque aux devoirs qui naissent du mariage, qu'il ne pourvoit pas à son entretien, la frappe ou l'injurie. Le mari peut également demander le divorce en cas d'adultère ou d'apostasie de la femme. Il a intérêt à le faire plutôt que de recourir à la répudiation, parce qu'alors la femme perd ses droits à sa dot.

Le divorce est admis chez la plupart des nations européennes; en France même il a été adopté par les rédacteurs du Code civil. Mais ce qui constitue comme la polygamie, une institution en contradiction absolue avec les principes de notre loi, c'est le droit de répudiation. Il prend son origine dans la loi juive; le mari seul peut en user, et il le peut dans la plus large mesure. Le Prophète a cherché cependant à en limiter l'exercice. « Que Dieu maudisse quiconque répudie sa femme par le seul motif du plaisir. » La répudiation ne peut être faite qu'à des moments déterminés; elle doit être renouvelée trois fois. Après une première et une seconde répudiation, le mari peut reprendre sa femme sans demander son consentement. Après la troisième répudiation il ne pourrait le faire, même par un nouveau mariage. Certains serments et certaines injures spécifiés par la loi entraînent la répudiation définitive.

Pour ce qui concerne les effets du mariage et la filiation, on ren-

contre des analogies nombreuses entre les deux législations juxtaposées.

L'enfant conçu pendant le mariage a pour père le mari; cette règle du droit français n'a pas moins d'autorité dans le droit des musulmans. Les dispositions des articles 312 et suivants sont adoptées par la jurisprudence actuelle; la conception se place entre le sixième et le dixième mois avant la naissance. La Cour d'Alger a fait disparaître ainsi toutes les controverses antérieures et les résultats singuliers que consacrait parfois l'opinion de certains auteurs.

C'est devant le cadi, en se conformant aux formalités prescrites, que le mari pourra désavouer l'enfant né en dehors des délais légaux et même celui né pendant le mariage, s'il porte contre sa femme l'accusation d'adultère et prononce un serment d'anathème. Les formes et les conditions de ce désaveu sont précisées avec détail.

La filiation se prouve par témoins ou par la possession d'état. Malgré les efforts de l'administration coloniale, on ne peut encore recourir à des actes d'état civil. La filiation peut encore résulter de la reconnaissance faite devant témoins. La parenté collatérale elle-même peut être établie de cette façon.

L'adoption produit les mêmes effets que la filiation légitime. La mère de l'adopté peut même, à la mort de l'adoptant, exercer dans certains cas les droits réservés aux veuves.

La dernière partie du traité de MM. Sautayra et Cherbonneau est relative aux questions de capacité. Les dispositions qui les régissent donnent lieu à de moindres développements ; si elles présentent certaines différences qui les distinguent de notre législation, on n'y rencontre cependant aucune institution qui soit en contradiction avec ses principes généraux.

La puissance paternelle s'exerce sur la personne et les biens. Sur la personne, elle est très-étendue ; on a vu qu'elle va jusqu'au pouvoir d'imposer le mariage. Les tribunaux français cherchent à la limiter en ce qui concerne le droit de correction. La puissance paternelle sur la personne n'a pas la même durée que l'administration des biens. Les pouvoirs sur la personne cessent avec la puberté pour les garçons, et avec le mariage seulement pour les filles. L'administration des biens continue jusqu'à l'émancipation ; celle-ci intervient lorsque l'enfant est reconnu capable de gérer ses biens. C'est le père ou le tuteur qui prononce l'émancipation. Les enfants peuvent aussi la provoquer en s'adressant au cadi.

La mère n'a pas, à vrai dire, de puissance sur ses enfants ; elle n'en est même pas la tutrice légale. Mais elle jouit d'un privilége particulier (*Habana*), qui lui donne le droit de conserver ses enfants en bas âge

et de leur donner ses soins même après la dissolution du mariage. Le père doit, pendant ce temps, subvenir aux frais de cet entretien.

A défaut du père, les enfants sont placés sous l'autorité d'un tuteur. Le rite *Malekite* ne reconnaît que le tuteur testamentaire. S'il n'en a point été institué, c'est le cadi qui est le tuteur légal. Il délègue alors ses fonctions à un protuteur qu'il peut choisir même en dehors de la famille.

L'interdiction peut être prononcée pour cause de folie, d'imbécillité ou même pour prodigalité. Elle peut être provoquée par tous les parents ou être prononcée d'office par le cadi. Le cadi est le tuteur de tous les interdits et peut déléguer ses pouvoirs à qui il veut.

Le cadi veille en outre aux intérêts des malades incurables, des condamnés à mort, des soldats partis en expédition, des femmes enceintes de sept mois, qui sont tous réputés n'avoir pas l'usage complet de leurs facultés ou la faculté d'exercer leurs droits.

En ce qui concerne l'administration de ses biens, la femme mariée, jouit chez les musulmans de droits plus étendus que ceux que lui accorde la loi française. Elle peut acheter, vendre ou louer ses biens, sans l'autorisation de son mari. La seule restriction admise, c'est qu'elle ne peut disposer en dons de plus du tiers de ses biens et qu'elle ne peut non plus s'engager comme caution ou dans des opérations commerciales, au delà de cette quotité.

Tels sont les traits principaux du droit algérien indigène que M. Sautayra nous a mis à même de retracer dans un aperçu rapide, nécessairement fort incomplet.

Ces données juridiques présentent des divergences essentielles avec certains principes de notre législation. On voit cependant que les efforts de la jurisprudence tendent à les rapprocher, et il ne faut pas désespérer de voir préparer, sur beaucoup de points, par une action lente et prudente, mais persévérante, une assimilation juridique. La loi de 1873 a accompli cette œuvre en ce qui concerne les immeubles. En outre mettant à profit les nécessités de la confection des titres de propriété, l'article 17 impose aux indigènes l'adoption d'un nom de famille, mesure essentiellement favorable à une organisation sociale plus rapprochée de la nôtre.

Sans doute en ce qui concerne le statut personnel et notamment le mariage, les modifications sont beaucoup plus difficiles. Les obstacles à l'assimilation paraissent insurmontables; la polygamie et le droit de répudiation tiennent aux origines religieuses de la société arabe. Il faut noter toutefois que c'est à la loi juive que les musulmans ont emprunté en grande partie leur organisation de la famille, que cette loi a également pour base le dogme religieux, que cependant les

populations israélites mêlées à la civilisation chrétienne ont depuis longtemps renoncé aux règles spéciales de leur statut personnel, et qu'en Algérie même elles paraissent actuellement disposées à abandonner aisément contre la naturalisation les priviléges de leur droit exceptionnel. Sans exagérer l'importance de ce précédent, on peut en induire qu'il ne faut pas désespérer d'arriver par des réformes prudentes à l'unité de législation. Quoiqu'il en soit si, dans un avenir plus ou moins éloigné, quelque chose peut être utilement tenté pour atteindre des institutions inconciliables avec les nôtres, ce qu'il importe avant tout aux intérêts coloniaux de la France, c'est que la situation légale des indigènes algériens soit connue et sérieusement étudiée. C'est seulement à cette condition qu'il sera possible de songer à y introduire les réformes qu'elle peut comporter.

L'œuvre entreprise par MM. Sautayra et Cherbonneau est à ce point de vue d'une importance capitale. Grâce à eux, le droit musulman de l'Algérie devient accessible à tous. L'ordre méthodique qu'ils ont suivi, la clarté de leur exposition permet d'en consulter les textes avec facilité; leur savant commentaire pénètre dans l'esprit même de cette législation.

La séance est levée à dix heures et demie.

RÉUNIONS DES SECTIONS.

SECTION DE LANGUE ESPAGNOLE. — La première réunion de la section a eu lieu le 6 mars 1874, sous la présidence de M. Pont.

Documents distribués aux membres pour rapports sommaires.

M. Clunet : La familia. — M. Cambon : Historia de la legislacion española, par D. J. M. Antequera.— M. David : Trois mémoires de MM. Benayas y Portocarrero, Ulloa y Vilo et Cyrilo Alvarez à l'Académie de Madrid. — Apertura della Universidad de Valencio. — Discursos leidos ante real Academia di sciencias morales y politicas, par Lope Gisbert.

Travaux en préparation. — M. David : Le Code d'instruction criminelle. — M. Cambon : Code pénal.

Annuaire. — M. Cambon rédigera la notice générale.
La prochaine séance aura lieu au mois de mai.

SECTION DE LANGUE FRANÇAISE. — La première réunion de la section a eu lieu le 13 mars 1874, sous la présidence de M. Aucoc.

Ouvrages distribués aux membres pour rapports sommaires.

M. Aucoc : Le cadastre, par le président Bonjean. — M. Vergniaud : Des octrois, par Bonnal. — L'Allemagne économique, par Worms. — M. de Pradines : Revue de droit international. — M. Oulif : Recueil des secrétaires de légation de Belgique. — M. de Chabrol : Des alluvions artificielles. — M. Cartier : Des Chambres hautes, par Gomel.— M. Roquet : L'ancien droit, par Sumner Maine. — M. Renault : Le droit de légitime défense dans les pénalités dans la guerre, par Ch. Lucas.

Travaux en préparation. — M. Vavasseur : Étude de la loi sur les Sociétés, votée en Belgique l'année dernière. — MM. Daguin, de Montalivet, de Chabrol, de Lafaulotte, Vergniaud, Dubois : Étude comparée des règlements des Chambres législatives des divers pays.

Annuaire de législation étrangère (1874). — M. Oulif fera la notice gé-

nérale pour la Belgique et annotera les principales lois votées. — MM. Jozon et Vergé feront le même travail pour la Suisse.

Une discussion est engagée sur le genre de publication à adopter pour compléter l'Annuaire par une étude périodique des travaux législatifs en France.

La prochaine séance aura lieu en mai.

SECTION DES LANGUES DU NORD. — La section a tenu sa première séance le 27 mars 1874, sous la présidence de M. Dareste.

Travaux en préparation. — M. Georges Dubois : Étude sur l'organisation judiciaire en Russie. — M. Cogordan : Étude sur l'organisation administrative en Suède.

Annuaire de législation étrangère. — M. G. Dubois rédigera la notice sur le mouvement législatif dans les Pays-Bas.— M. Cogordan traduira les principales lois votées en Suède, Norwége et Danemark. — M. le prince Ouroussof a promis d'envoyer une traduction des principales lois promulguées en Russie en 1873.

La prochaine séance aura lieu à la fin de mai.

L'Éditeur-Gérant : COTILLON.

2309 — Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et Cᵉ, 26, rue Racine.

N° 5. — Mai 1874.

BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE

SÉANCE DU 24 AVRIL 1874.

Présidence de M. GREFFIER.

Sommaire. — Membres nouveaux. — Ouvrages offerts. — Compte rendu par M. Aucoc de l'ouvrage de M. le président Bonjean, achevé par M. Georges Bonjean, sur la révision et la conservation du cadastre. — Compte rendu par M. Léon Roquet de l'ouvrage de M. Henry Sumner Maine, intitulé : *L'ancien droit.* — Discussion sur le travail de M. Hubert-Valleroux concernant les résultats d'une enquête sur la contrainte par corps en Angleterre : MM. Barboux, Lyon-Caen, Oulif, Oudin, Hubert-Valleroux. — Étude par M. Franck Chauveau sur les lois électorales de l'Angleterre, à propos des dernières élections au Parlement.

La séance est ouverte à huit heures et demie.

Le procès-verbal de la dernière séance est adopté.

M. le Président fait connaître les noms des membres nouveaux admis par le Conseil de direction. Ce sont :

MM. BODINIER, avocat à la Cour d'appel de Paris, 20, rue Monsieur-le-Prince.

CASTONNET-DESFOSSES, avocat à la Cour d'appel de Paris, 1, rue des Saints-Pères.

NECANDA-FREPKA, ancien professeur à Varsovie.

PIERRE (Victor), avocat à la Cour d'appel de Paris, 6, rue de Sorbonne.

VUITRY, ancien ministre, 13, rue Téhéran.

BALTAZARD, docteur en droit, avocat à Nancy.

GONSE, conseiller honoraire à la Cour de Rouen.

JOLY, docteur en droit, avocat à Nancy.

MM. LUSTREMENT, notaire, au Quesnoy.
MAGNIER, docteur en droit, avocat à Nancy.
RIBEREAU, professeur à la Faculté de Bordeaux.
SONDÉE (Gabriel), avocat à Angers.
WIENER, avocat à Bruxelles.

M. le Secrétaire général dépose les ouvrages suivants offerts à la Société :

Lettre sur la réforme judiciaire en Égypte, brochure offerte par l'auteur, M. Colfavru.

De l'influence des lois sur la répartition des richesses, par M. Bénard, brochure offerte par M. Roquet.

Ungarns finanzlage und die Mittel zu ihrer Hebung ;
Allamhaztartasunk rendezéséröl,
brochures offertes par l'auteur, M. Horn, député à Pesth.

Manuel de droit commercial français et étranger, par MM. Hoechster, Sacré et L. Oudin, offert par M. Oudin.

M. AUCOC, *président de section au Conseil d'État*, rend compte en ces termes de l'ouvrage sur la révision et la conservation du cadastre, commencé par M. le président Bonjean et achevé par M. Georges Bonjean, son fils :

L'ouvrage *sur la Révision et la Conservation du cadastre approprié aux besoins de la propriété foncière*, offert à la Société de législation comparée par l'auteur, et dont je demande la permission de rendre un compte sommaire, me paraît mériter, à plusieurs titres, votre bienveillante attention.

Les principales idées qui s'y trouvent développées avaient été élaborées par un magistrat éminent, une des plus illustres victimes de la Commune, le président Bonjean, qui voyait dans le succès de ces idées un grand service à rendre au pays. M. le président Bonjean les avait exposées dans un discours fait au Sénat le 13 mars 1866, et il s'était attaché, pendant les dernières années de sa vie si laborieuse, à recueillir des documents et des adhésions pour les faire triompher. M. Georges Bonjean n'a pas voulu que les matériaux considérables amassés par son regrettable père, dans une pensée de bien public, fussent perdus pour la science, et il n'a pas reculé, malgré sa jeunesse, devant la responsabilité de les mettre en œuvre. Nous pouvons dire immédiatement qu'il y a montré un véritable mérite.

L'objet de l'ouvrage est d'ailleurs très-étendu. Ce n'est pas seulement au point de vue de la peréquation de l'impôt foncier que M. le

président Bonjean demandait la révision du cadastre. Il voulait faire du cadastre une sorte de livre de l'état civil de la propriété foncière, le grand livre terrier de la France, pour réaliser la promesse faite dans le *Recueil méthodique des lois et règlements sur le cadastre*, rédigé en 1811; il voulait combiner avec cette révision un bornage collectif des terres qui pût tarir la source de procès aussi onéreux que multipliés, dont il signalait vivement les déplorables résultats; il cherchait à donner aux titres de propriété une autorité indiscutable par la mention obligatoire du numéro des parcelles inscrites au cadastre; enfin il se préoccupait de fournir au crédit agricole une base solide et de simplifier le régime hypothécaire. On voit par ce simple énoncé qu'il y a là des questions d'une haute importance.

Nous devons ajouter qu'une des raisons qui nous autorisent à signaler ce livre à la Société de législation comparée, c'est que sur la plupart des questions qu'il soulevait, M. le président Bonjean avait invoqué l'exemple donné par plusieurs législations étrangères. C'est à la législation de la Hollande qu'il empruntait l'idée de faire désigner les propriétés sur les titres, comme sur les registres des hypothèques, par le numéro donné sur les plans du cadastre. Pour la délimitation collective des terres, il faisait valoir la pratique suivie en Suisse, en Belgique, en Hollande, en Westphalie, en Bavière. Il importe d'autant plus, dans des questions de cette nature, de faire connaître les résultats de l'expérience tentée dans des pays voisins que les idées soutenues par M. le président Bonjean ont toujours soulevé de nombreuses objections.

Ces idées ne sont pas nouvelles en France. Elles ont été souvent discutées devant les Chambres. Celle de la peréquation de l'impôt et de la révision des évaluations cadastrales avait été très-étudiée sous le gouvernement de Juillet et avait fait l'objet d'un projet de loi qui allait être présenté en 1848. Elle a été débattue de nouveau au Corps législatif en 1859, au Sénat en 1866. Elle vient d'être soulevée devant l'Assemblée nationale par deux propositions de M. Feray et de M. de Ventavon qui ont été prises en considération dans les séances des 5 et 6 mars dernier. La question de la délimitation collective des terres qui avait été également examinée au ministère des finances sous le gouvernement de Juillet, avait été reprise dans l'enquête agricole organisée en 1866, et qui a donné lieu à la publication de documents d'un grand intérêt. Je dois dire que la commission d'enquête avait repoussé cette idée (1). Mais on pourrait consulter avec beaucoup de profit les

(1) Voir les procès-verbaux des séances de la Commission supérieure. T. I^er^, p. 518 et suiv.

opinions et les faits exposés à ce sujet devant la commission supérieure dans les dépositions orales de M. Frayssinaud, juge de paix du canton nord de Limoges, et de MM. Millon et Roussel, membres du conseil général de la Meuse.

Beaucoup d'ouvrages spéciaux ont en outre été publiés sur la révision du cadastre. On peut citer comme le plus étendu celui de M. Noizet, qui comprend une étude très-développée sur les cadastres des pays étrangers; seulement cet ouvrage date de 1863, et il aurait besoin d'être complété à ce point de vue.

Mais ce qui fait le caractère original du travail publié par M. Georges Bonjean, c'est qu'il est en grande partie l'exposé d'une sorte d'enquête officieuse qu'avait organisée M. le président Bonjean, en répandant à un grand nombre d'exemplaires son discours prononcé au Sénat en 1866 et en priant les personnes compétentes auxquelles il l'adressait de lui communiquer leurs observations. Ce ne serait pas rendre justice à l'auteur que de ne pas reconnaître qu'il a donné fréquemment le résultat de ses recherches personnelles sur les législations civile et administrative, et sur les questions pratiques que comporte son sujet. Mais il s'applique surtout à fournir le cadre dans lequel viennent se placer les réponses faites à la communication de M. le président Bonjean. Il y a là une collection très-intéressante d'observations présentées par d'éminents magistrats, premiers présidents de Cours d'appel, procureurs généraux, présidents de Chambre, par des professeurs de Facultés de droit, des membres de conseils généraux, des juges de paix, des avocats, des directeurs de contributions directes, des contrôleurs, d'anciens agents du cadastre, des notaires. Les objections se croisent avec les adhésions, et telle lettre venue du midi de la France répond à une critique venue du nord ou de l'ouest. On peut être assuré que le sujet a été creusé dans tous les sens.

Nous ne pouvons pas aborder utilement ici la discussion des questions si importantes et si variées qui sont traitées dans le livre de M. Bonjean. Il faudrait une étude très-approfondie pour motiver une opinion arrêtée sur des idées qui ont été vivement controversées et qui rencontrent encore de nombreux adversaires. Mais nous devons signaler ce livre à ceux de nos confrères qui auraient à se prononcer sur la péréquation de l'impôt et la révision du cadastre, en les assurant qu'ils y trouveront des renseignements précieux, des discussions de principes d'une grande netteté et des études pratiques d'une précision remarquable, en un mot un travail digne du nom du président Bonjean.

M. Léon ROQUET, *avocat à la Cour de Paris*, dépose un compte rendu de l'ouvrage de M. Henry Sumner Maine, professeur à l'Université d'Oxford, intitulé : *L'ancien droit.*

Le succès de ce livre a été très-grand en Angleterre. Il recevra, nous en sommes sûrs, dans notre pays, l'accueil qu'il mérite, et tous ceux qui s'intéressent au progrès des idées juridiques sauront gré à M. Courcelle-Seneuil de l'avoir traduit dans notre langue.

Ce livre nous donnè le résultat des recherches précises faites par M. Maine sur le droit antique, la loi dans l'antiquité. L'auteur, peu satisfait des conjectures de ses contemporains, a pensé qu'il convenait avant tout d'étudier les faits d'une manière positive, scientifique, de déterminer les idées primitives, les institutions embryonnaires du genre humain, d'en suivre le développement et les transformations à travers les âges, et de marquer ainsi le lien qui les unit aux idées et aux institutions des hommes modernes.

Nous trouvons dans tous les exposés de principes généraux du droit des considérations plus ou moins étendues sur l'origine du droit. Ces considérations n'ont le plus souvent aucune valeur scientifique ; elles ne concluent qu'à des hypothèses. Pour mieux faire ressortir la portée de la méthode de l'école historique à laquelle M. Maine appartient, nous allons indiquer dans quel esprit quelques-unes de ces hypothèses ont été conçues.

Dans son *Traité des délits et des peines*, Beccaria s'exprime ainsi : « Les hommes las de ne vivre qu'au milieu des craintes, fatigués « d'une liberté que l'incertitude de la conserver rendait illusoire, en sa- « crifièrent une partie pour jouir du reste avec plus de sûreté. » Ces développements concluent à la fiction du contrat social. Beccaria fait raisonner l'homme anté-social comme un jurisconsulte contemporain ; il lui suppose, pour établir des lois, des idées sur leur rôle et leur importance que les hommes n'ont acquis que fort tard. D'accord avec la plupart des esprits éminents de son siècle, il imaginait l'homme créant spontanément et de propos délibéré la société et, par acte réfléchi, le règne de la loi. Cette conjecture lui eût paru dénuée de valeur s'il eût été familier comme nous avec l'idée d'évolution sociale.

D'autres auteurs ont été guidés dans leurs conjectures par une conception particulière du droit. « Il existe, pensaient-ils un droit universel et immuable, source de toutes les lois positives ; il n'est que la raison universelle, en tant qu'elle gouverne les hommes. » Dominés par cette conception de l'immutabilité et de l'universalité du droit, ils étudièrent l'antiquité avec un esprit prévenu et l'étudièrent mal. Ils étaient trop persuadés de l'unité de type des institutions pour com-

prendre des sociétés et des idées profondément différentes de celles qu'ils connaissaient.

Cette tendance à étudier les faits anciens « à travers les opinions et les faits de notre temps » a été bien souvent signalée. C'est contre elle que M. Fustel de Coulanges a réagi énergiquement dans son beau livre de *la Cité antique*. M. Maine la combat sans cesse. Il pense qu'il faut, avant tout, chercher à se représenter les faits anciens dans leur réalité et se plaint, avec raison, « que des théories plausibles et « intelligibles, mais sans vérification d'aucune sorte, soient générale- « ment préférées à de sérieuses recherches sur l'histoire primitive de « la société et du droit. »

C'est en effet à la science qu'il appartient de nous faire connaître la part qui appartient dans le développement des sociétés à l'activité consciente et à la volontée raisonnée des hommes, aux milieux... etc., à elle de déterminer les organes essentiels, les fonctions supérieures, de découvrir les éléments sociaux, leurs caractères variables ou permanents, particuliers ou universels, contingents ou immuables, et de déduire de cette étude une détermination de la nature de la société et des rapports nécessaires qui en dérivent.

Pour mieux préciser sa méthode, M. Maine n'a pas hésité à assimiler ses recherches à celles des physiciens et des médecins. Comme eux, il étudie des enchaînements déterminés de phénomènes. Le médecin observe le corps humain, cherche les lois de la vie. L'historien du droit, le jurisconsulte philosophe, le sociologiste observent le corps social, les lois de son équilibre, de ses transformations, de sa vie (les lois, c'est-à-dire les caractères constants qu'il présente). Des deux côtés d'ailleurs on se borne à une étude de phénomènes contingents et on laisse aux métaphysiciens et aux théologiens le problème des causes premières.

On peut diviser la période historique du droit en deux parties. L'une précède les premières codifications, l'autre les suit. La première est la plus longue, la moins connue, la moins facile à connaître. L'histoire vit d'érudition, et notre érudition, surtout en ce qui concerne ces temps anciens, est de trop fraîche date. Les archéologues et les philologues sont à l'œuvre; on ressuscite, on fait parler les monuments et les langues. La philosophie et l'histoire du droit feront leur profit de cette œuvre immense, préparée avec tant de sagacité.

En attendant nous pouvons puiser à d'autres sources. Les nations ont marché d'un pas inégal et les hommes les plus civilisés ont pu comparer à la société dans laquelle ils vivaient les sociétés voisines moins avancées. Ce n'est pas qu'ils l'aient fait généralement au point de vue qui nous occupe. Les coutumes barbares ont été de tout temps pour

le voyageur des motifs à descriptions pittoresques bien plus qu'un objet d'étude scientifique. Tacite est un des rares esprits de l'antiquité qui aient jugé les barbares dignes d'une étude approfondie. La Germanie contient des renseignements d'une extrême importance.

Nous pouvons aussi interroger les légendes des peuples, leurs épopées nationales. M. Maine a trouvé beaucoup à apprendre dans les poëmes d'Homère. Il dit à ce propos : « L'imagination d'Homère peut « avoir exagéré certains traits de l'âge héroïque,... mais il n'y a pas « lieu de croire qu'il ait altéré des conceptions métaphysiques et mo- « rales qui n'étaient pas encore la matière d'une étude consciente. » C'est dans ces poëmes qu'il trouve les notions les plus anciennes relatives à l'idée aujourd'hui si pleinement développée d'une loi ou règle de la vie, notion qu'il distingue avec grand soin d'autres qui sont postérieures et qui nous paraissent à nous déjà primitives. Voici en résumé ce qu'il en dit : Le mot qui rappelle ces plus anciennes notions est Thémis. Ce n'est pas la Thémis déesse de la justice (conception postérieure). Ce n'est pas non plus une divinité dictant des lois. A proprement parler, la justice, la loi, en leur acception moderne, ne sont pas encore nées : « Tous les observateurs dignes de foi, qui ont « étudié la condition primitive de l'humanité, savent que les hommes « ne concevaient une action soutenue ou périodique qu'en supposant « l'existence d'une personnalité dont cette action était l'œuvre... « Le vent, le soleil étaient personnes divines. Le monde moral est « conçu comme le monde physique. » Au commencement, quand le roi rendait un jugement, il n'appliquait pas une loi, il ne se conformait pas à une coutume, il obéissait à l'inspiration de Thémis; son arbitraire était guidé par cette force divine.

J'indique sommairement quelques étapes du développement postérieur. La succession et le retour des mêmes circonstances, par suite de jugements semblables, engendrent à la longue la coutume : à l'ère historique des rois, succède celle des aristocraties dépositaires des coutumes. Puis vient l'ère des codes; les lois gravées sur des tables et publiées remplacent les coutumes confiées à la mémoire d'une oligarchie privilégiée. La chronologie des états du droit avant les codes semble se résumer d'une façon générale dans les étapes que nous venons d'indiquer.

L'ère des codes ! A ce moment le droit s'incarne dans les formules; il s'est cristallisé. Il semble qu'on peut ici admettre une classification semblable à celle que les philologues adoptent. Ils séparent la vie du langage en deux périodes : la période d'organisation, où le langage acquiert sa structure; la seconde période, ou de culture, qui suit l'instant où la langue se fixe, se congèle en quelque sorte. De même,

dans le droit; il flotte longtemps, se forme en quelque sorte spontanément, puis se fixe dans une loi, et dès lors n'est plus modifié que d'une façon consciente; il est dans la période de culture.

Il est fort possible d'ailleurs qu'une branche particulière soit encore dans la première période tandis que les autres sont dans la seconde. Tel fut l'usage commercial, dont la génération est récente et dont la codification ne date relativement que d'hier. Quoi qu'il en soit, le moment de mise en formule est de première importance, et dans la vie des sociétés, la période de la codification est critique. L'Inde des brahmes s'arrête aux lois de Manou. Un ensemble de législation d'origine plus ou moins sacrée, réputée immuable, tend à limiter l'activité humaine. L'obstacle qu'il apporte est d'autant plus grand qu'il est plus intimement lié aux prescriptions religieuses et que la caste privilégiée, qui a intérêt à sa conservation, est plus puissante. Chez les sociétés progressives (rare exception dans le monde), la civilisation a développé le droit; ailleurs, le droit a limité la civilisation.

Il est intéressant de connaître comment l'obstacle a été tourné. M. Maine indique trois moyens : le premier des moyens par lequel le droit se mit en harmonie avec les besoins sociaux, ce fut la fiction légale, entendue dans le sens général « de toute affirmation qui cache ou affecte de cacher l'altération survenue dans une règle de droit dont l'application change, tandis que le texte subsiste. » Puis viennent les considérations d'équité. Au nom d'un ensemble de principes supérieurs (chez les Romains : *jus naturale et jus gentium*), le juge introduit des modifications avouées. La législation est historiquement le dernier moyen. Des lois nouvelles furent faites par ceux qui avaient qualité pour les faire.

M. Maine, pour indiquer le rôle de ces moyens, prend le plus souvent ses exemples dans la législation romaine. Il déclare d'ailleurs dans sa préface « qu'une grande partie des recherches auxquelles « il s'est livrée n'aurait pu être conduite avec chance de succès, s'il « n'avait existé un corps de droit comme celui des Romains, portant « dans ses parties primitives des signes de la plus haute antiquité et « montrant dans ses dernières parties le fonds des institutions ci- « viles qui de nos jours régissent la société. »

Cette question des moyens est importante, mais elle n'est pas principale. Ce qui est d'une conséquence plus grande, au point de vue de la science, c'est de déterminer les causes, la raison d'être de ce progrès, ses facteurs, et, s'il est possible, ses étapes, sa direction. Les transformations des sociétés s'enchaînent; elles ont leur logique, leur ordre, leur harmonie, et nous, curieux de connaître

les destinées de l'humanité, espérant en trouver le secret dans l'histoire, nous ne voulons négliger aucune période, aucun âge.

Mais il y a, pour étudier ces questions des origines, des raisons encore plus fortes. On peut remarquer d'abord, avec M. Maine, qu'au point de vue d'une méthode purement scientifique, il est logique d'aller du simple au composé; or, les rouages des sociétés primitives sont plus simples, moins nombreux que ceux des sociétés modernes et plus faciles à déterminer. La difficulté que nous avons à les saisir, et qui a pour cause leur étrangeté et leur grossièreté, n'est rien en comparaison des perplexités qui nous assaillent quand nous étudions le mécanisme compliqué des sociétés modernes.

A ces conditions il faut en ajouter une dernière qui a une importance encore plus grande. C'est que le problème des origines est le premier qu'il est nécessaire de résoudre, celui qui donne la clef de tous les autres. Nous venons de formuler un principe applicable à toutes les branches de la scienee sociale. Si on ne le saisit pas ou si on n'en aperçoit pas l'importance, on ne saurait rien comprendre au livre de M. Maine. Nous allons essayer de le mettre en relief.

M. Maine l'a formulé spécialement au point de vue du droit. M. de Tocqueville l'avait déjà posé dans des termes différents. Au chapitre II de *La Démocratie en Amérique*, après avoir montré que pour étudier chez l'homme le germe des vices et des défauts de l'âge mûr, il fallait observer sous quelle influence s'éveillaient chez lui les puissances endormies de la pensée, et conclut de la sorte : « L'homme est « pour ainsi dire tout entier dans les langes de son berceau » ; M. de « Tocqueville ajoute : « il se passe quelque chose d'analogue chez les « nations; s'il nous était possible de remonter jusqu'aux éléments « des sociétés et d'étudier les premiers monuments de leur histoire, « nous pourrions peut-être y découvrir la cause première du carac- « tère national, des mœurs, des usages; ainsi s'expliquerait la des- « tinée de certains peuples qu'une force inconnue semble entraîner « vers un but qu'eux-mêmes ignorent. »

M. de Tocqueville a longuement insisté sur le point de départ de la société américaine, il ne croyait pas qu'il fût possible de faire cette étude pour nos vieilles sociétés : « Jusqu'ici les faits ont manqué, disait- « il; l'esprit d'analyse n'est venu aux nations qu'à mesure qu'elles « vieillissaient, et lorsqu'elles ont songé à contempler leur berceau, « le temps l'avait déjà enveloppé d'un nuage, l'ignorance et l'orgueil « l'avaient environné de fables, derrière lesquelles se cachait la « vérité. » Il n'eût plus désespéré s'il eût connu des travaux comme celui dont nous avons l'honneur de rendre compte.

Mais citons M. Maine, on verra mieux en quoi les opinions des deux

auteurs sont semblables : « les idées rudimentaires du droit sont pour « le jurisconsulte ce que les couches primitives de la terre sont pour « le géologue : elles contiennent en puissance toutes les formes que « le droit a pris plus tard. » Au chapitre V, M. Maine exprime nettement cette conviction que si les théories en matière de droit sont insuffisantes, il faut l'attribuer à ce fait que leurs auteurs ne se sont pas préoccupés de ce qu'avait été le droit à une époque reculée, ou tout au moins qu'ils ne l'ont pas étudié, observé, mais bien simplement conjecturé, et plus loin il se résume ainsi : « étudier les sociétés pri- « mitives n'est pas peine perdue, car il s'agit de trouver le germe d'où « sont sorties toutes les restrictions morales qui limitent nos actions « et dirigent notre conduite dans le temps présent. » Tel est le point de départ de cette étude, le point de vue qui la domine.

La méthode employée est la comparaison. M. Maine est un des fondateurs de la branche archéologique du droit comparé. Le seul *a priori* que ces observations supposent est la loi d'évolution : *Natura non facit saltus*. Les états sociaux s'engendrent les uns les autres. Les civilisations inférieures sont des états par lesquels ont passé les supérieures ; ce sont des étapes déjà parcourues, elles peuvent nous aider à en reconstruire la série. On peut remarquer que dans ces études dont le droit est le but, les mots société, civilisation, reviennent sans cesse. On en comprend la raison, et de nos jours il est superflu d'insister sur la connexité qui relie les branches diverses de la science sociale. Le droit a été et est un des organes vivants des sociétés, il vit de la vie générale, donnant et recevant. Pour le bien connaître il ne suffit pas de le décrire, d'en faire l'objet de classifications, il faut s'efforcer d'en concevoir la genèse et l'évolution.

La conception génétique du droit a deux faces. La civilisation a développé le droit. Mais en quoi et pourquoi ? De quelle utilité furent ces modifications pour ceux qui les firent ? Quels furent les facteurs non seulement apparents, mais réels de ces progrès ? D'autre part le droit s'est modifié, c'est-à-dire il a cédé quelque chose, en partie il est resté lui-même. Dans une large mesure le droit dérive du droit. Il fait partie de cet ensemble de choses que chaque génération apprend à l'école de ses aînées. De là, selon le mot de Montesquieu, les rapports du droit avec lui-même, avec ce qu'il a été dans le passé le plus lointain, rapports dans les concepts, dans les formes, et surtout dans la terminologie; car le langage du droit est de tous l'élément le plus résistant.

M. Maine a établi les différents états successifs du droit dans ses branches principales, il s'est efforcé d'en décrire ce qu'on pourrait appeler la stratification. Ces observations sont difficiles à résumer. Elles

n'existent que par le détail, que par les faits sur lesquels elles portent et qu'il faut étudier dans le texte. Cependant on peut d'une façon brève indiquer le sens général dans lequel l'évolution s'est accomplie.

L'unité de l'ancienne société était la famille, celle de la société moderne est l'individu : « Il faut suivre l'histoire du droit dans toute son « étendue si nous voulons comprendre comment, peu à peu et bien « tard, la société s'est divisée en unités, comme celles qui la com- « posent aujourd'hui, par quels degrés insensibles les rapports « d'homme à homme ont remplacé les rapports de l'individu avec « les familles et des familles entre elles. »

Mais non-seulement les droits sont devenus individuels, mais l'individu a gagné en valeur d'une autre façon. L'autorité attachée à sa parole, aux manifestations de sa volonté a été sans cesse en augmentant. « La société de notre temps se distingue principalement de celle des « générations précédentes par la grande place qu'y occupe le contrat. » La tutelle de la loi s'est affaiblie et M. Maine a pu dire sans exagération dans le chapitre relatif à l'histoire des contrats, l'un des plus intéressants du livre : « Dans les cas innombrables où l'ancien droit fixait la « position d'un homme dès sa naissance, le droit moderne lui permet « de se la créer par lui-même, » et autre part : « Le droit des pays « les plus avancés tend de plus en plus à devenir une simple surface « sur laquelle se meuvent des règles contractuelles toujours chan- « geantes, dont il ne s'occupe que pour en assurer l'observation. »

On peut remarquer que le droit relatif aux personnes et celui relatif aux choses se sont développés constamment d'une façon favorable à la *production et à la circulation des richesses*. Les conditions que les économistes ont indiquées comme propres à encourager et à rendre féconde l'activité humaine ont été recherchées instictivement par l'humanité, en telle sorte qu'on peut dire que l'histoire du droit nous fournit une démonstration expérimentale des lois de l'*économie politique*. On voit aussi par là quelles clartés cette science apporte au jurisconsulte. La force qui poussait les hommes vers la liberté du travail n'a pas été le seul facteur de la civilisation (l'humanité a des besoins et des intérêts de plus d'une sorte) ; il n'en a pas moins été essentiel : c'est dans tous les cas un de ceux que dans l'état actuel de la science nous pouvons le mieux apprécier.

M. Courcelle-Seneuil, dans sa remarquable introduction qui mérite d'être méditée autant que le livre, a exprimé ce regret que M. Maine n'ait pas assez tenu compte de l'importance de l'usage commercial comme agent réformateur, il a ajouté : « Le commerce, bien avant la philosophie, la religion et le droit, a mis en lumière la valeur de l'individu et montré que les contrats suffisaient au règlement de la plupart des relations sociales. »

Nous devons signaler en outre un ensemble de considérations d'un grand intérêt. Le droit en général et en particulier le droit romain a eu sur le développement des sociétés d'origine indo-européenne une influence considérable. Cette influence est marquée en maints endroits du livre. Cette influence a été immense non-seulement sur le côté matériel, mais aussi sur le mouvement des idées. Dans les premiers chapitres notamment, l'auteur a montré les rapports de quelques parties de l'ancien droit avec l'ensemble des principes, objets de spéculations philosophiques nombreuses qui, sous les noms des droits de nature, droits naturels, et présentés quelquefois comme conçus *a priori* par la raison, ont joui chez les modernes d'une autorité considérable.

Dans le chapitre relatif à l'histoire des contrats, déjà cité, il a développé quelques idées auxquelles les phrases suivantes pourraient servir de conclusion : « Je ne connais rien de plus admirable, dit-« il, que le grand nombre de sciences auxquelles le droit romain et « en particulier le droit relatif aux contrats a fourni des formes de « pensée, de modes de raisonner et un langage technique. La politi-« que, la philosophie morale et même la théologie ont trouvé dans « le droit romain, non-seulement des expressions, mais un nid dans « lequel leurs recherches les plus profondes ont été fomentées et « ont grandi..... De toutes les matières qui ont appelé la curiosité « intellectuelle des modernes, il n'y a guère que la physique dans « laquelle les idées de droit romain ne se soient pas infiltrées. »

Nous en avons dit assez. Si nous sommes parvenus à montrer l'intérêt qui s'attache à ces études, notre but est atteint. Après avoir lu le livre, l'avoir relu et médité, on peut se dire avec l'auteur que « s'il est « un sujet de recherches qui puisse employer toute l'énergie et toute « la capacité dont l'esprit humain est capable, c'est le droit, aussi « étendu que les intérêts de l'humanité. » Mais cette étude porte en soi un enseignement plus haut. Elle nous permet d'envisager le progrès de l'humanité sous une de ses formes principales, elle rend sensible ce mouvement des sociétés, lent, mais continu, qui les entraîne à des destinées meilleures, dans le sens de la liberté et de la justice.

L'ordre du jour appelle la discussion sur le travail que M. Hubert-Valleroux a présenté dans la dernière séance, au sujet des résultats de l'enquête ouverte en Angleterre sur la contrainte par corps.

M. Henri Barboux, *avocat à la Cour d'appel*, présente les observations suivantes :

M. Hubert-Valleroux, dans le travail qu'il a inséré au dernier *Bul-*

letin, dit (p. 212) que la contrainte par corps est inconnue en Autriche. L'un de nos infatigables correspondants, M. Vidari, m'écrit de Pavie et me fait observer que cette affirmation n'est pas tout à fait exacte ; la loi du 4 mai 1868 n'abolit pas absolument la contrainte par corps, elle la maintient, en effet, vis-à-vis des débiteurs soupçonnés de pouvoir s'enfuir. Elle y est restée comme une sorte de mesure préventive (*Sicherheits Arrest*).

Il serait très-intéressant de savoir si cette mesure peut être appliquée aux regnicoles ou si elle est réservée aux étrangers. Et M. Lyon-Caen, à qui j'ai communiqué cette critique de M. Vidari et ma question, aura certainement des détails à donner sur ce point à la Société.

M. Charles Lyon-Caen, *agrégé à la Faculté de droit*, prend la parole :

Je répondrai à la question que vient de poser M. Barboux en donnant quelques renseignements sur les lois récentes qui, soit en Autriche, soit dans l'Empire d'Allemagne, ont modifié la législation antérieure sur la contrainte par corps (*Schuldhaft*).

Une loi autrichienne du 4 mai 1868 et une loi allemande du 29 mai 1868 (1) sont relatives à la contrainte par corps ; elles sont intitulées : *Lois concernant la suppression de la contrainte par corps*. Il faut bien se garder, en s'attachant aux titres, de croire que ces deux lois soient la reproduction de la loi française du 22 juillet 1867.

On peut dire que les lois de 1868 ont en Autriche et en Allemagne supprimé la contrainte par corps d'une façon à la fois *moins* et *plus* absolue que chez nous ; la contrainte par corps existe encore en Autriche et en Allemagne dans des cas où elle n'est plus admise en France, et à l'inverse elle a été supprimée dans ces deux pays pour des hypothèses où elle a été consacrée formellement chez nous par la loi de 1867.

Je dis d'abord que la suppression n'a pas été aussi radicale en Autriche et en Allemagne qu'en France. A cet égard, l'observation critique de M. Vidari est très-exacte ; M. Hubert-Valleroux a eu tort de dire dans son intéressant travail que la *prison pour dettes n'est pas connue en Autriche*.

Avant les lois de mai 1868, on distinguait dans les deux pays dont je parle, en quelque sorte deux espèces différentes de contrainte par

(1) Cette dernière loi qui était spéciale à l'origine à la Confédération de l'Allemagne du Nord, a été étendue à tout l'Empire d'Allemagne par la Constitution allemande de 1871, dont la traduction se trouve dans l'*Annuaire* de 1872.

corps : l'une, qui était une mesure d'exécution (*Executionsmittel*), pratiquée dans le but de forcer, en le lassant, le débiteur récalcitrant à acquitter sa dette, ou de déterminer ses parents ou amis à la payer pour lui; l'autre, qui était une mesure conservatoire, les Allemands et les Autrichiens l'appellent *Sicherheits Arrest* ou *Vorsichtweiser Arrest*. Le but de celle-ci n'était pas de faire obtenir un payement au créancier : celui qui la pratiquait se proposait seulement de mettre son débiteur dans l'impossibilité de s'enfuir, d'aliéner ou de faire disparaître les biens servant de gage à ses créanciers; aussi l'emprisonnement du débiteur devait-il dans ce cas cesser dès que le créancier avait pris les mesures nécessaires pour empêcher son débiteur de dissiper ses biens.

Les lois autrichienne et allemande ont bien supprimé la contrainte par corps comme mesure d'exécution, mais elles l'ont laissé subsister en tant qu'elle constituait une simple mesure conservatoire. Les textes de ces lois sont formels sur ce point; voici la traduction de leurs principaux articles :

Loi autrichienne du 4 mai 1868.

Art. 1er. — A partir du jour de la publication de la présente loi, il ne pourra être pratiqué d'exécution sur la personne du débiteur pour lettres de change et autres créances pécuniaires, et, si elle était accordée auparavant, elle ne pourra être commencée ni continuée.

Art. 2. — Les dispositions concernant l'emprisonnement préventif (*vorsichtweiser Arrest*) contre les personnes soupçonnées de vouloir prendre la fuite ne sont pas modifiées.

Loi allemande du 29 mai 1868.

Art. 1er. — La contrainte par corps ne sera plus admise en matière civile comme moyen d'exécution, en tant qu'elle a pour objet de contraindre au payement d'une somme d'argent, à la prestation d'une certaine quantité de choses fongibles (*vertretbare Sachen*) ou de valeurs (*Werthpapiere*).

Art. 2. — Il n'est rien changé aux dispositions légales qui autorisent l'arrestation de la personne afin d'assurer l'introduction ou la continuation de la procédure, ou afin d'empêcher que le débiteur ne se soutraie au droit d'exécution appartenant à ses créanciers sur ses biens (*Sicherungsarrest.*)

Pour répondre à la question spéciale qu'a bien voulu me poser M. Barboux, je constate que ces lois maintiennent la contrainte par corps comme mesure conservatoire aussi bien *contre les regnicoles que contre les étrangers*. En effet, non-seulement elles ne font aucune distinction fondée sur la nationalité du débiteur, mais encore les rap-

ports officiels et les discussions relatives à la loi allemande prouvent que c'est bien intentionnellement qu'on n'a fait aucune distinction de ce genre. Voici le raisonnement indiqué par le rapporteur au *Reichstag* allemand, qui a conduit à maintenir la contrainte par corps comme mesure conservatoire, tout en la supprimant comme mesure d'exécution : On ne peut pas supprimer la contrainte par corps d'une façon absolue sans placer dans une situation déplorable les créanciers des étrangers; on ne peut pas non plus faire de différence entre les débiteurs nationaux et étrangers sous peine de méconnaître le grand mouvement qui pousse tous les législateurs à faire disparaître dans le droit privé toutes les distinctions entre les hommes fondées sur la nationalité. Le mieux est donc de la supprimer comme mesure d'exécution contre toutes personnes sans distinction de nationalité et de la maintenir comme mesure conservatoire, également sans faire de distinction fondée sur la nationalité. Le maintien de cette dernière espèce de contrainte par corps suffit pour la sauvegarde des droits des créanciers des étrangers.

Si la loi ne fait pas de distinction, il est évident qu'en fait (on ne l'a pas méconnu dans les discussions au *Reichstag* allemand) c'est surtout contre les étrangers que la contrainte par corps doit être pratiquée comme mesure conservatoire. D'ailleurs le maintien de cette mesure a un intérêt tout spécial en ce qui concerne les débiteurs étrangers. En Autriche et dans beaucoup de pays de l'Allemagne, on n'admet pas de règle semblable à celle de l'article 14 de notre Code civil ; en principe les créanciers nationaux ne peuvent pas citer devant les tribunaux de leur pays leurs débiteurs étrangers qui n'y résident pas. Il y a pourtant des exceptions à cette règle; l'une d'elles a lieu quand un débiteur étranger est arrêté; on admet que le tribunal du lieu de son arrestation est compétent; c'est ce qu'on appelle la compétence du *forum arresti*. Si l'on avait supprimé la contrainte par corps comme mesure conservatoire, on aurait diminué le nombre des cas où les tribunaux autrichiens ou allemands étaient appelés à connaître des procès intentés contre les débiteurs étrangers.

J'observe que nous avions aussi en France une sorte de contrainte par corps qui n'était qu'une mesure conservatoire; les articles 15 et suivants de la loi du 17 avril 1832 sur la contrainte par corps autorisaient les créanciers Français à faire procéder à l'*arrestation provisoire* de leurs débiteurs étrangers non domiciliés en France.

La loi du 22 juillet 1867 ayant supprimé la contrainte par corps, même contre les étrangers, a abrogé ces dispositions. Nous trouvons pourtant encore dans notre législation une sorte de contrainte par corps pratiquée comme mesure conservatoire, c'est le dépôt du failli

que le tribunal de commerce ordonne par le jugement déclaratif de faillite (art. 453 du Code de commerce français). On reconnaît que ce dépôt est possible même depuis la loi du 22 juillet 1867 (1).

Si au point de vue que je viens d'indiquer la suppression de la contrainte par corps a été moins radicale en Autriche et en Allemagne qu'en France, sous un autre rapport, ainsi que je l'ai déjà annoncé, en Allemagne et en Autriche la suppression a été plus étendue. Notre loi du 22 juillet 1867 a laissé subsister la contrainte par corps pour les amendes, dommages-intérêts et restitutions dus à raison d'une infraction à la loi pénale, et une loi du 19 décembre 1871 l'a rétablie pour le payement des frais dus à l'État. Les lois de 1868 ont supprimé en Allemagne et en Autriche la contrainte par corps même pour ces condamnations. En ce qui concerne les amendes, cela s'explique facilement; dans ces pays l'amende est transformée en emprisonnement dans le cas d'insolvabilité du condamné (2). On voit plus difficilement pourquoi la contrainte par corps n'a pas été conservée pour les frais et les dommages-intérêts. L'exposé des motifs de la loi allemande se borne à dire que ces condamnations ont un caractère civil, que la condamnation à des dommages-intérêts ne change pas de nature selon que le fait qui l'a déterminée est un délit puni par la loi ou un simple délit civil. Je me borne à noter cette explication sans l'examiner; je ne veux pas, en prolongeant mes observations, prendre une partie du temps qui doit être plus utilement consacré à la lecture des travaux annoncés par l'ordre du jour.

M. Oulif, présente la rectification suivante :

M. Hubert-Valleroux énonce dans son travail, d'après les renseignements fournis, dit-il, à la commission anglaise par des agents diplomatiques, qu'en Belgique l'emprisonnement subsiste au civil pour toute somme dépassant 300 francs.

Dans sa généralité, cette indication est inexacte; la loi du 27 juillet 1871 maintient la contrainte par corps en matière criminelle, correctionnelle et de police pour l'exécution des condamnations aux restitutions, aux dommages-intérêts et aux frais, et aux termes de l'article 3 de cette loi, elle peut être prononcée en toute autre matière pour les restitutions, dommages-intérêts et frais, mais lorsqu'ils sont le *résultat d'un fait prévu par la loi pénale ou d'un acte illicite commis mécham-*

(1) Voir arrêt de Montpellier du 11 mars 1871 et arrêt de rejet de la Chambre des requêtes du 1er juillet 1873.

(2) Voyez *Annuaire de la législation étrangère* de 1872, Code pénal allemand, art. 28 et suiv., traduction de M. Ribot, substitut au tribunal de la Seine.

ment ou de mauvaise foi, et dans ces conditions, elle n'a lieu que pour une somme excédant 300 francs.

Il en résulte que, sauf ces exceptions, la contrainte par corps est supprimée en Belgique en matière civile et commerciale.

M. Oudin, fait observer qu'à raison du sens rigoureusement défini du mot banqueroute dans le droit français, le nom *Court of bankruptcy* du tribunal anglais, dont la compétence a été indiquée, serait plus exactement traduit par *Cour des faillites*.

M. Hubert-Valleroux rappelle à la Société que tous les renseignements qu'il lui a donnés sur les législations étrangères ont été puisés dans les procès-verbaux de l'enquête anglaise. Il renvoie donc aux auteurs de cette enquête les importantes rectifications qui viennent de lui être adressées, et il félicite la Société de se trouver aujourd'hui plus exactement informée par ses membres que la reine et les deux Chambres du Parlement n'ont pu l'être par les agents consulaires de Sa Majesté Britannique.

La discussion est close.

M. Dunoyer a la parole pour rendre compte à la Société de divers documents sur la législation des brevets d'invention à l'étranger et notamment sur les réformes proposées en Angleterre par une commission d'enquête parlementaire (1).

M. Franck Chauveau, *avocat à la Cour de Paris*, a la parole pour une communication sur la législation électorale en Angleterre :

Les élections qui viennent d'avoir lieu en Angleterre ont donné lieu à une lutte très-vive, dont les résultats ont surpris tout le monde. Aux élections de 1868, le parti libéral avait obtenu une majorité considérable. Depuis, des signes de réaction s'étaient manifestés; mais l'institution récente du scrutin secret, combinée avec l'extension du suffrage, devait, disait-on, ruiner à jamais le parti conservateur. Or, ce dernier vient d'obtenir la majorité la plus compacte et la plus nombreuse qu'il ait eue depuis 1846. Le conseil a pensé qu'il pourrait être intéressant, dans ces circonstances, d'étudier le système électoral actuel

(1) Le travail de M. Dunoyer n'ayant pas été remis en temps utile pour l'impression, l'insertion est renvoyée au prochain Bulletin.

de l'Angleterre. Mais la législation anglaise, en cette matière comme en toutes les autres, étant le résultat d'innovations successives, non une œuvre créée d'ensemble et tout d'une pièce, il faut nécessairement, pour la bien entendre, surtout pour en saisir l'esprit, remonter dans le passé. Je le ferai aussi brièvement que possible.

Au commencement de ce siècle, le droit électoral en Angleterre était encore fondé sur des distinctions empruntées à la féodalité. Dans les comtés, le vote appartenait exclusivement aux possesseurs d'un *freehold*, c'est-à-dire d'une terre qu'au moyen âge on pouvait transmettre à ses héritiers ou qu'on possédait tout au moins pour sa vie entière, et dont la propriété n'assujettissait qu'à des services d'homme libre. Le droit de vote n'était, à l'origine, subordonné chez les *freeholders* à aucune condition de cens ; sous Henri VI, il fut restreint aux propriétaires d'un *freehold* de 40 shillings de revenu net (1). Les propriétaires de *copyholds* n'avaient pas le droit de suffrage. Cela était tout naturel sous le régime féodal. Ils étaient alors assujettis à des offices serviles ; leurs terres faisaient nominalement partie du domaine du seigneur et étaient inscrites sur le registre du manoir comme « tenues à la volonté du seigneur selon la coutume (2) ». Ils n'avaient donc à cette époque aucune indépendance ; mais, au temps de la première réforme électorale, il y avait longtemps que leurs droits ne différaient pour ainsi dire plus de ceux des *freeholders*, et l'incapacité politique qui les frappait n'avait aucune raison d'être. Les fermiers, quelle que fût leur fortune ou la durée de leur bail, n'avaient pas non plus le droit de vote.

Pour les bourgs, il n'existait ni loi certaine ni usage uniforme ; le suffrage était soumis aux règles les plus diverses. Selon le droit commun, tous les *householders*, c'est-à-dire tous ceux qui occupaient une maison entière (3) et qui résidaient dans le bourg, étaient électeurs (4). Cette règle était encore suivie dans quelques bourgs en 1832.

(1) Un shilling vaut, comme on sait, 1 fr. 25 c. ; il y a 20 shillings dans une livre sterling.

(2) Leur nom de *copyholders* vient de ce que leur droit n'était constaté que par des copies du rôle de la Cour du seigneur. Les *copyholders* sont astreints encore aujourd'hui à certaines redevances envers l'ancien seigneur du domaine. Du reste, il est permis d'affranchir le *copyhold* et de le transformer en *freehold* : plusieurs lois votées sous le présent règne ont donné une vive impulsion aux affranchissements.

(3) Il faut retenir que l'occupation d'une maison entière par une famille ou un individu est infiniment plus fréquente en Angleterre qu'en France : c'est la règle dans la bourgeoisie, même chez les ouvriers ayant quelque aisance, et l'une des marques de ce que les Anglais appellent la « respectabilité. »

(4) Les *reports* du mémorable comité Glanville, en 1623-1624, comité dont fai-

Mais dans le plus grand nombre, grâce à l'absence d'esprit public, au défaut de lumières et à l'indifférence des *householders*, le droit de vote avait été confisqué par les *freemen* (hommes libres) et les *burgesses* (bourgeois) (1), titres importants autrefois, mais dont la possession n'offrait plus, au siècle dernier, aucune garantie, et qui appartenaient souvent à des individus étrangers au bourg, parfois à des vagabonds ou à des mendiants. Dans certaines villes érigées en corporations (*corporate towns*), un petit nombre de citoyens exerçaient seuls le droit électoral. A Buckingham et à Bewdley, c'étaient le bailli et douze notables; à Bath, le maire, dix aldermen et vingt-quatre conseillers municipaux qui nommaient les députés. A Gatton et à Saint-Michel, autre genre d'abus : tous les habitants payant les contributions étaient électeurs; mais il n'y en avait que cinq à Gatton et sept à Saint-Michel. Dans un si long espace de temps, des bourgs importants s'étaient dépeuplés, des villes nouvelles avaient surgi, d'une richesse et d'une population considérables : les premiers avaient conservé leurs droits, les autres n'en avaient point acquis, et les murs en ruine d'Old Sarum envoyaient deux représentants au Parlement, tandis que Manchester et Leeds n'en avaient pas. De telle sorte que, par une étrange anomalie, à mesure que le niveau intellectuel s'élevait, que la presse affranchie initiait la nation à ses affaires, que la volonté nationale se formait du concours de volontés plus nombreuses, le corps électoral se restreignait; à mesure que l'opinion publique devenait plus puissante, les moyens constitutionnels de la faire prévaloir diminuaient.

Les bourgs pourris étaient l'objet d'un trafic scandaleux : beaucoup étaient cotés comme des valeurs de bourse; les siéges dont ils disposaient au Parlement étaient mis aux enchères par le propriétaire ou par les électeurs eux-mêmes, qui se partageaient le prix obtenu. On payait des sommes énormes quelques landes incultes où était attaché le droit électoral; de grands seigneurs, des négociants enrichis possédaient souvent plusieurs bourgs (2) dont ils faisaient manœuvrer les élus

saient partie les plus éminents jurisconsultes, Coke, Selden, Finch, Noy, ne laissent aucun doute à cet égard.

(1) Le titre de *freeman* s'acquérait, soit par naissance ou mariage, soit par apprentissage, achat ou don gratuit de la corporation; il n'impliquait aucune espèce de propriété. Au contraire, la qualité de *burgess* impliquait la possession d'un immeuble. La *tenure in burgage* était une sorte de *freehold* urbain. Elle avait ceci de particulier que c'était le plus jeune fils qui en héritait. Mais souvent le titre de propriété appartenait à quelque grand seigneur qui le remettait au moment de l'élection au prétendu *burgess* pour profiter de son vote, et le reprenait ensuite.

(2) Le duc de Norfolk en avait 11, lord Lonsdale 9, lord Darlington 7. Un nabab célèbre en avait eu jusqu'à 18.

au gré de leurs intérêts; plus d'un titre seigneurial, plus d'une fortune politique n'ont eu d'autre origine que la possession d'un ou plusieurs bourgs pourris. Sans doute quelques hommes éminents trouvèrent dans ces bourgs un accès facile à la vie politique ou un refuge contre l'impopularité; mais pour un membre indépendant et patriote qu'ils envoyaient au Parlement, les bourgs pourris en nommaient cent qui ne servaient qu'eux-mêmes et ne représentaient que leur patron.

Sur 658 députés, l'Angleterre et le pays de Galles avaient, avant la réforme, 513 représentants au Parlement de la Grande-Bretagne: plus des trois quarts étaient nommés par les bourgs, qui n'avaient cependant que 80,000 électeurs, tandis qu'on en comptait 340,000 dans les comtés (1). Les Universités d'Oxford et de Cambridge envoyaient, depuis le règne de Jacques I^er^, chacune deux représentants à la Chambre des communes.

En Irlande, la législation présentait les mêmes incertitudes et la pratique les mêmes abus. Des cent députés qu'elle avait alors, plus de la moitié était nommée par des patrons.

Cependant, en Irlande et en Angleterre, le peuple s'intéressait aux élections. A côté des bourgs fermés, il y avait des comtés où le grand nombre des *freeholders* donnait beaucoup d'animation à la lutte; il y avait même dans certaines villes importantes un suffrage très-étendu, à Preston et à Coventry, par exemple, où tous les *householders* avaient conservé le droit de vote; les élections se faisaient au grand jour, les *hustings* dressés en public; le peuple entendait les discours, exprimait ses sympathies ou ses répugnances à l'endroit des candidats; et à la levée des mains, épreuve préparatoire qui précédait le scrutin, tous les assistants indistinctement prenaient part.

En Écosse, au contraire, il n'y avait pas même l'apparence d'une représentation populaire. Dans les comtés, ceux-là seuls pouvaient voter qui tenaient un *freehold* en fief direct de la couronne. Soixante-six bourgs, qu'on appelait les « bourgs royaux », à qui le souverain avait octroyé une charte municipale, avaient seuls des représentants, et ceux-ci étaient nommés par les conseillers municipaux, qui se recrutaient eux-mêmes. Il n'y avait pas 3,000 électeurs pour toute l'Écosse. Édimbourg et Glasgow en comptaient chacune 33. Le comté

(1) Le nombre des comtés et le chiffre de leurs députés étaient restés tels qu'ils avaient été fixés à l'origine : au contraire, à mesure qu'une ville prenait de l'importance, elle recevait le droit d'envoyer des représentants au Parlement; cependant on n'enlevait pas leurs représentants aux bourgs déchus, et le droit électoral était fréquemment donné à des bourgs fictifs, bourgs sans population, qui votaient au gré de la couronne (*nomination boroughs*) : de là l'inégalité entre la représentation des bourgs et celle des comtés.

d'Inverness avait 90,000 habitants, et seulement 88 électeurs, dont 50 *out-voters* (votants du dehors), n'ayant aucune attache dans le comté. Le comté de Bute n'avait que 21 électeurs, dont un seul résidait dans le comté. A une élection, celui-là s'était présenté seul, et s'était élu lui-même.

En somme, des relevés consciencieux établis avant le bill de réforme constatent que sur 658 membres de la Chambre des communes, 487 devaient leur élection à des patrons, et 171 seulement à des corps électoraux indépendants.

Dès le XVII^e^ siècle, Cromwell avait apporté à l'organisation électorale, cependant bien moins choquante alors, des améliorations que le retour des Stuarts emporta; au commencement du XVIII^e^ siècle, Swift, quoique tory zélé, critiquait amèrement le système de représentation du pays; et le tempérament politique des Anglais ne suffirait pas à en expliquer la durée, si l'on ne songeait que la volonté populaire n'avait pas encore éprouvé sa puissance, que l'aristocratie, où la nation avait toujours cherché ses chefs, était presque tout entière intéressée au maintien des abus, et qu'enfin la réforme devait être obtenue du pouvoir même qu'elle devait le plus profondément atteindre.

En effet, la couronne, qui disposait jadis du droit électoral, avait fait un si triste usage de cette prérogative que le Parlement, en 1676, avait refusé de la lui reconnaître plus longtemps : c'était donc aux Chambres elles-mêmes qu'il fallait demander la réforme parlementaire. C'est en 1745 que, pour la première fois depuis les jours du Long Parlement, la question fut posée devant la Chambre des communes : lord Chatham la reprit en 1770, et le second Pitt en 1783. Depuis lors les demandes d'enquête ou de réforme se succédèrent, chaque fois repoussées à des majorités moins considérables, jusqu'à ce que la révolution de 1830 eût donné au mouvement libéral en Angleterre une irrésistible puissance. Le 23 mars 1832, le bill de réforme était voté par les Communes, vous savez après quelles luttes, au milieu de quelles émotions; bientôt après, les Lords eux-mêmes étaient contraints de l'accepter.

L'acte de réforme contenait deux sortes de dispositions : les unes relatives aux colléges électoraux, les autres à la qualité d'électeur. Cent quarante-trois siéges enlevés aux anciens bourgs étaient partagés entre les comtés et quarante-deux villes importantes, jusque là privées de représentation. Mais cette répartition laissait, bien entendu, subsister une grande inégalité entre les colléges; elle ne corrigeait que les inégalités les plus choquantes, et n'établissait point de proportion entre le nombre des habitants ou des électeurs et celui des députés. La représentation des comtés les plus peuplés n'était aug-

mentée que dans une mesure fort restreinte, et les plus grandes villes ne recevaient que deux députés, comme beaucoup de bourgs de médiocre importance. Dans les bourgs, les *freemen* conservaient le droit de vote, mais à la condition de résider dans le bourg ou dans un rayon de sept milles au plus. Le droit de créer arbitrairement des *freemen*, dont il avait été fait un étrange abus en matière d'élection, était enlevé aux conseils des villes, sauf aux corporations de la Cité de Londres. Tout *householder* occupant une maison d'un revenu de 10 livres sterling devenait électeur. Dans les comtés, les *freeholders* conservaient leurs droits. On leur adjoignait les propriétaires d'un *copyhold* rapportant 10 livres sterling, les fermiers ou locataires occupant, en vertu d'un bail d'au moins soixante ans, une terre ou un immeuble d'un revenu net de 10 livres, enfin les autres fermiers ou locataires occupant un fonds d'un revenu net de 50 livres. Cette dernière classe comprenait les *tenants at will*, c'est-à-dire les fermiers qui n'ont point de bail et que le propriétaire peut renvoyer à son gré. Le droit électoral leur fut conféré par un amendement célèbre, dont le but était de conserver, dans une certaine mesure, l'influence de l'aristocratie territoriale dans les élections.

La loi contenait d'autres mesures excellentes. Il n'y avait point eu jusqu'alors de listes électorales régulières; les élections des comtés se faisaient uniquement au chef-lieu, et les registres où l'on consignait les votes restaient ouverts pendant quinze jours : il résultait de ces usages un concours de monde extraordinaire, des scènes fort pittoresques et pleines de couleur locale; mais les candidats se ruinaient à payer le transport et le séjour des électeurs ; et chez ces derniers, exaltés par des libations répétées et gratuites, l'animation de la lutte dégénérait souvent en troubles fâcheux pour la paix publique. L'acte de réforme affaiblit ces abus en divisant les bourgs et les comtés en sections de vote, en ordonnant la formation de listes électorales, la tenue de registres, et en réduisant à deux jours la durée du vote.

Deux autres lois, adoptées également en 1832, apportèrent des modifications analogues à l'organisation électorale en Écosse et en Irlande.

Cette réforme a sans doute empêché une révolution. Elle n'a pas changé la constitution de l'Angleterre, ni diminué les garanties exigées pour l'exercice du droit de suffrage : elle a même, en réduisant le nombre des électeurs sans aveu qui dépendaient uniquement d'un maître, donné plus d'importance à la propriété comme base du droit électoral. Elle a détruit la prépondérance exclusive de l'aristocratie, mais au profit d'un meilleur équilibre de la constitution, où depuis longtemps il n'y avait aucune proportion entre l'importance réelle de

la classe moyenne et sa part de gouvernement. L'organisation nouvelle a profité presque exclusivement à la classe moyenne : c'est la parcelle de vérité que contient le mot de M. de Talleyrand, qui comparait la réforme de 1832 à la convocation de nos États-généraux de 1789.

La réforme avait créé plus de 400,000 électeurs nouveaux, négociants et cultivateurs : le Parlement reflèta tout naturellement les modifications apportées au corps électoral. Il y eut à la Chambre des communes plus de membres riches que jamais, moins de dilettanti, de politiques de profession, et plus d'hommes d'affaires; moins de théorie, et plus de pratique; moins d'éloquence, et plus de faits; il y eut beaucoup moins de membres inactifs, qui ne comptaient que par leurs votes; la Chambre devint plus laborieuse, plus désintéressée, plus amie du progrès; mais l'aristocratie, ayant franchement accepté le nouvel état de choses, garda une place considérable dans l'assemblée populaire, dont l'esprit demeura très-conservateur.

Cependant les mesures de réforme radicale avaient depuis longtemps des partisans en Angleterre. Dès 1649, les Niveleurs demandaient que le Parlement fût renouvelé chaque année, et que le suffrage appartînt à tout citoyen de vingt et un ans (1) qui ne vivait pas d'aumônes et n'était pas au service d'autrui, conformément, disaient-ils, au droit naturel; en 1780, le duc de Richmond avait présenté un bill établissant les Parlements annuels, le suffrage universel, et des districts électoraux d'égale dimension; sir Francis Burdett avait renouvelé ces propositions en 1818, en y ajoutant le scrutin secret. En 1832, ces mesures avaient fait l'objet de pétitions nombreuses adressées au Parlement; elles devinrent, de 1838 à 1848, le but d'une agitation bruyante et le drapeau d'un parti. Les articles du programme chartiste, arrêtés dans une conférence entre six ouvriers et six membres du Parlement, étaient les suivants : 1° Suffrage universel; 2° Durée annuelle des Parlements; 3° Scrutin secret; 4° Suppression du cens d'éligibilité; 5° Payement d'un traitement aux membres de la Chambre des communes; 6° Division du pays en districts électoraux uniformes, d'après la population. Ces demandes, prématurées et excessives, appuyées de motifs théoriques fort contestables, jointes à des doctrines économiques extravagantes, trouvèrent des avocats plus bruyants que sérieux. L'acte de 1832 méritait bien qu'on en fît une plus longue expérience; d'ailleurs, il avait amené des réformes considérables dans toutes les branches de la législation; il y avait accord entre le Parle-

(1) Vingt et un ans est l'âge de la majorité en Angleterre, l'âge où l'on devient électeur et éligible.

ment et l'opinion publique : le pays n'en demandait pas davantage. Aussi l'agitation chartiste ne devint pas un mouvement vraiment populaire, encore moins un mouvement national ; elle tomba d'elle-même après 1848, discréditée et sans laisser de traces.

Ceci est un exemple de l'esprit très-pratique que les Anglais apportent en ces matières. C'est presque toujours en vue d'un but spécial à atteindre, de réformes législatives à obtenir, qu'ils demandent des changements aux institutions constitutionnelles, au mécanisme gouvernemental. Celui-ci n'est à leurs yeux qu'un moyen. Quand ils sont satisfaits du Parlement, ils ne songent guère à modifier le corps électoral et à réclamer le droit de suffrage, uniquement pour avoir le plaisir de l'exercer. C'est l'auteur même de l'acte de réforme, lord John Russell, qui disait à la Chambre des communes : « Le but qu'on doit poursuivre est d'avoir le meilleur Parlement, les meilleures lois et le meilleur gouvernement possibles, et non pas d'avoir tel ou tel système de représentation. » En 1866, au moment de présenter un nouveau bill de réforme, M. Gladstone posait publiquement ce principe : « Tout homme, disait-il, que son inaptitude personnelle ou un danger politique ne rend point incapable a le droit de prendre part au gouvernement du pays (1) ; » et en effet depuis 1832 l'idée s'est accréditée que le suffrage doit être donné à ceux qui ont assez de lumières pour en faire usage ; mais ce droit n'existe qu'à l'état latent, pour ainsi dire, et l'on ne songe à l'invoquer que si quelque nécessité pratique se fait sentir.

C'est ce qui explique comment une nouvelle réforme électorale, l'extension du droit de suffrage et le remaniement des colléges électoraux, proposés dès 1852 par lord John Russell, viennent seulement de se réaliser. Lord Russell estimait qu'il importe de ne pas courir une seconde fois les risques de 1832, et de traiter la question dans des temps calmes. Mais aucun grief législatif, aucun objet précis ne surexcitant alors l'opinion, le bill présenté par lord Russell succomba sous l'indifférence générale. Il en fut de même de plusieurs projets soumis depuis au Parlement, soit par les libéraux, soit par les conservateurs eux-mêmes — car ceux-ci, donnant un rare exemple d'intelligence politique, s'étaient associés au mouvement pour le diriger ; — et c'est seulement en 1867 que la réforme fut accomplie, sous le ministère de lord Derby et de M. Disraëli. Les actes de 1867-1868 ont constitué le système électoral actuel du Royaume-Uni.

Le bill présenté par les ministres étendait le droit de suffrage dans

(1) *Speeches on parliamentary reform in* 1866, p. 332.

les bourgs à tous ceux qui, depuis deux années, occupaient une maison entière, quelle qu'en fût la valeur, comme propriétaires ou locataires, et avaient, pendant ces deux années, payé la taxe des pauvres; dans les comtés, à tous ceux qui, pendant un an, avaient occupé, comme propriétaires ou locataires, un immeuble de 15 livres sterling de revenu net, et avaient, durant le même temps, payé la taxe des pauvres.

L'*household suffrage*, c'est-à-dire le suffrage donné indistinctement à tous les *householders*, ainsi proposé par les conservateurs pour les bourgs, avait été longtemps le mot d'ordre des radicaux, et les whigs mêmes ne le demandaient pas; le ministère prenait donc une initiative hardie, faite pour séduire l'esprit du peuple : mais il avait soin de subordonner le droit électoral à une condition qui devait rendre la réforme à peu près illusoire, à savoir au payement direct et personnel des taxes par l'électeur. En effet, la plupart des petits *householders*, de ceux dont le loyer était inférieur à 10 livres sterling, et un certain nombre de ceux qui avaient un loyer plus élevé, ne payaient point eux-mêmes la taxe des pauvres. Voici comment les choses se passaient à leur égard. Le montant de la taxe était compris dans leur loyer et versé par eux au propriétaire, qui payait lui-même la taxe à la paroisse pour toutes les maisons qu'il possédait sur son territoire (1). Ce mode de procéder diminuait les frais de perception, assurait à la la paroisse un prompt recouvrement de l'impôt, et, grâce à une moyenne dont elle convenait avec les propriétaires, lui épargnait les enquêtes et les difficultés qu'eût entraînées la vérification des maisons occupées ou vides. On calculait que la condition proposée par le gouvernement excluait du bénéfice du bill les deux tiers des petits *householders*. On reprochait de plus au projet de laisser subsister une anomalie que les mœurs anglaises expliquaient, mais ne justifiaient pas, en ne conférant point le droit électoral aux *lodgers*, c'est-à-dire aux personnes qui n'occupent qu'un appartement et non une maison entière.

Pour atténuer l'effet de ces restrictions, le ministère proposait l'adjonction des capacités. Les gradués des Universités du royaume, les ministres du culte, les membres de la profession légale dans ses diverses branches, les médecins, les instituteurs munis d'un diplôme officiel acquéraient le droit de suffrage. On l'attribuait également à

(1) On sait qu'en Angleterre l'importance des fortunes privées et le peu de valeur des maisons, construites pour une seule famille, font que la plupart du temps un grand nombre de maisons appartiennent à un seul propriétaire. Des quartiers de Londres appartiennent ainsi au duc de Bedford et au duc de Westminster ; en Irlande, la ville de Belfast, qui compte plus de 120,000 habitants, appartient tout entière, si je ne me trompe, au marquis de Donegall.

ceux qui depuis deux ans possédaient une somme de 50 livres sterling nette de charges déposée dans une caisse d'épargne ou à la Banque d'Angleterre, ou qui, depuis une année, étaient imposés pour 20 shillings à l'impôt sur le revenu.

Une autre clause, où s'accusaient les tendances conservatrices des auteurs du bill, donnait un double vote à ceux qui, payant 20 shillings à la taxe du revenu, étaient portés sur les registres électoraux à un autre titre, par exemple comme *householders*.

D'après les calculs de M. Disraëli, cette loi aurait donné aux bourgs 237,000 électeurs nouveaux, et le droit de suffrage dans la nation se fût partagé ainsi : un quart à l'aristocratie, un quart aux classes laborieuses, la moitié aux classes moyennes. C'est ce qu'il appelait « l'équilibre du pouvoir politique ».

Dans d'autres circonstances, ce bill, dans ses dispositions principales, aurait eu chance d'être adopté. Mais l'opposition libérale, alors en majorité dans la Chambre des communes, ne permit point au ministère d'accorder aussi peu, tout en se donnant l'air d'accorder beaucoup, et ses amendements transformèrent complétement le bill. Le double vote, qui aurait probablement plus que neutralisé au profit des classes riches la part d'influence concédée aux classes laborieuses, fut rejeté, ainsi que le système des catégories : car la tendance est à simplifier, non à compliquer les institutions.

Dans les bourgs, l'*household suffrage* fut conservé; mais on repoussa les restrictions dont les ministres prétendaient l'entourer : le domicile exigé fut réduit à une année, et, tout en maintenant le payement de la taxe des pauvres comme condition du droit électoral, on décida qu'à l'avenir cette taxe ne serait plus payée dans les bourgs par les propriétaires d'immeubles, mais par les occupants eux-mêmes, sauf à eux à la déduire du montant de leur loyer si l'immeuble leur avait été loué libre de toutes taxes en vertu d'un bail antérieur à la loi. C'était chercher par une voie détournée, et en supprimant un mode de perception plein d'avantages, ce qu'on eût obtenu beaucoup plus simplement en décidant que le droit de suffrage appartiendrait sans distinction à ceux qui payaient les taxes par les mains de leur propriétaire comme à ceux qui les payaient directement; mais l'amendement, présenté d'abord sous cette forme par M. Gladstone, avait été repoussé; un membre du parti libéral, M. Hodgkinson, le reprit sous sa forme actuelle ; M. Disraëli disposait d'une majorité suffisante pour le faire rejeter : à la surprise générale, le chef des Tories, soit qu'il lût dans l'avenir le résultat des élections de 1874, soit plutôt qu'il fût inquiet des manifestations populaires qui commençaient à se produire, l'accepta et le fit accepter de son parti. C'était la modification la plus grave apportée au bill :

elle triplait ou quadruplait le nombre des *householders* qui acquéraient le droit de vote; elle ajoutait au corps électoral 500,000 citoyens, appartenant presque tous à la classe ouvrière.

Enfin, les *lodgers* ayant occupé durant une année un appartement d'au moins 10 livres sterling de loyer, reçurent le droit de suffrage.

Dans les comtés, la réforme de 1867 a mis sur le même pied les *freeholders*, les *copyholders* et les fermiers ayant un bail d'au moins soixante ans; tous ont le droit de suffrage si la terre qu'ils possèdent ou qu'ils exploitent est d'un revenu net de 5 livres sterling; toutefois les propriétaires d'un *freehold* rapportant 40 shillings qui, en 1867, jouissaient du droit de suffrage, le conservent à titre viager. Les fermiers ayant un bail de moins de soixante ans, et, en général, les propriétaires ou locataires, autres que ceux compris dans les catégories précédentes, d'un immeuble quelconque, terre ou maison, situé dans un comté, deviennent électeurs, si cet immeuble rapporte 12 livres sterling de revenu net, s'ils l'occupent depuis une année et payent la taxe des pauvres.

L'acte de 1867 modifia également, mais dans une mesure assez restreinte, la répartition des siéges parlementaires. Il édicta qu'aucun bourg ayant une population de moins de 10,000 âmes ne nommerait désormais plus d'un député; l'année suivante, on enleva même complétement aux bourgs qui n'ont pas 5,000 habitants le droit d'élire un représentant spécial. Quatre bourgs convaincus de corruption furent privés du droit de représentation; leurs électeurs se confondirent avec ceux du comté; les plus compromis perdirent le droit de suffrage. Dix nouveaux bourgs parlementaires furent créés; un troisième représentant fut accordé à Manchester, Liverpool, Birmingham et Leeds; les circonscriptions rurales les plus populeuses furent divisées et le nombre de leurs représentants augmenté. L'Université de Londres, fondée en 1825, reçut le droit de nommer un député.

Parmi les dispositions accessoires de l'acte, il faut remarquer celle en vertu de laquelle la mort du souverain ne doit plus entraîner à l'avenir la dissolution du Parlement; il y a longtemps que cet usage, emprunté à l'époque où le Parlement n'était que le conseil du roi, n'a plus de raison d'être.

Deux actes passés en 1868 ont étendu la réforme à l'Écosse et à l'Irlande.

En Écosse, le droit de suffrage a été donné dans les bourgs aux *householders* et aux *lodgers* aux mêmes conditions qu'en Angleterre, sauf en ce qui touche le payement des taxes. Il n'est pas nécessaire que celles-ci soient acquittées directement par l'électeur; seulement, si

elles sont à sa charge personnelle, il n'a le droit de voter qu'à la condition de les avoir intégralement payées. Dans les comtés, le suffrage a été conféré aux propriétaires occupant depuis six mois un immeuble de 5 livres de revenu net, et aux locataires ou fermiers occupant depuis une année un immeuble de 14 livres de revenu net, et ayant été pendant le même temps soumis à la taxe des pauvres. La ville de Glasgow a reçu un troisième représentant. Un député a été attribué aux deux Universités d'Édimbourg et de Saint-André, un autre aux deux Universités de Glasgow et d'Aberdeen.

En Irlande, l'acte de 1868 a laissé le droit de suffrage, dans les comtés, tel que l'avait organisé une loi de 1852. D'après cette loi, le droit électoral appartient aux *freeholders* (1) dont le revenu net est d'au moins 5 livres sterling, et aux citoyens qui occupent, comme propriétaires ou locataires, un immeuble, terre ou maison, de 12 livres de revenu net, et qui supportent la taxe des pauvres. Une disposition de l'acte de 1868 confère le droit de vote, dans les comtés, aux cooccupants d'un immeuble indivis, si le revenu de cet immeuble, divisé par le nombre des cooccupants, donne un quotient égal au cens exigé. Toutefois cette disposition ne peut profiter à plus de deux personnes, à moins que les cooccupants n'appartiennent à une même famille ou à une même association. L'*household suffrage* n'a point été étendu à l'Irlande. Une loi de 1850 avait abaissé dans les bourgs de 10 à 8 livres sterling le cens exigé des *householders;* l'acte de 1868 l'a réduit de 8 à 4 livres. Les *lodgers* ont reçu le droit de vote, comme en Angleterre et en Écosse, à la condition d'avoir un an de domicile et d'occuper un appartement d'une valeur locative d'au moins 10 livres sterling.

La Chambre des lords n'essaya pas d'opposer au nouveau bill de réforme une résistance qui eût été vaine, et retira d'elle-même les modifications qu'elle avait tout d'abord apportées aux chiffres du cens fixé par les Communes. Mais elle ajouta au bill deux dispositions : le vote par bulletins et la représentation des minorités. Le vote par bulletins (*voting papers*) est en usage dans les paroisses d'Angleterre et d'Écosse pour les élections locales, et dans les Universités, dont beaucoup d'électeurs sont des non-résidants, pour les élections parlementaires. Les lords proposaient de permettre à l'électeur, au lieu de se présenter en personne, de signer son bulletin de vote en présence d'un juge de paix, et de l'envoyer ensuite à l'officier chargé de présider à l'élection. Les lords espéraient ainsi affaiblir l'entraînement populaire, diminuer le chiffre des abstentions, et obte-

(1) La tenure en *copyhold* n'existe pas en Irlande.

nir le vote de ces gens tranquilles, sédentaires ou timides, qu'effrayent les abords tumultueux de la salle du scrutin, et qu'on regarde comme naturellement acquis aux opinions conservatrices. Mais, aux yeux des conservateurs, le principal mérite de cette mesure devait être, comme le déclarait ingénument l'un d'eux (1), d'organiser une sorte de candidature officielle à leur profit, en transportant le scrutin dans le salon de magistrats grands propriétaires et pour la plupart attachés au parti tory. L'innovation ne fut point goûtée par les Communes, et la Chambre haute n'insista pas.

Elle fut plus heureuse en ce qui concerne la représentation des minorités. Cette question avait été soulevée par des écrivains spéculatifs, comme MM. Marshall, Hare et Stuart Mill, qui s'étaient faits, au nom des principes démocratiques, les défenseurs d'un système idéal où toutes les fractions de l'opinion publique et tous les citoyens, autant que possible, devaient être représentés. Leurs doctrines s'étaient rapidement propagées, et plusieurs États en avaient fait l'application. Les préoccupations de ces publicistes n'étaient point celles qui animaient la Chambre haute : en présence de l'invasion du droit électoral par les classes populaires, les lords cherchaient à assurer une représentation aux classes élevées, et une place aux hommes dont les services peuvent être précieux au Parlement, mais que les circonstances, leur caractère ou leur talent ne disposent pas à solliciter ou à conquérir les sympathies du plus grand nombre. Parmi les combinaisons proposées, la Chambre haute choisit la plus simple, celle du vote limité. Elle décida que dans les comtés et les bourgs qui nomment trois représentants chaque électeur ne pourrait voter que pour deux, et pour trois dans la Cité de Londres, qui en nomme quatre. C'était donner grande chance à la minorité de faire passer un de ses candidats. Mais cette clause ne peut s'appliquer, à moins d'une refonte complète du système électoral anglais, qu'à un très-petit nombre de colléges (treize en tout dans le Royaume-Uni) ; et, sans examiner le mérite intrinsèque de la représentation des minorités, ce qui a été fait l'année dernière par un de nos collègues, M. Edmond Bertrand, dans une étude très-complète, il est permis de croire que le besoin de cette innovation se faisait sentir en Angleterre moins que partout ailleurs. Sans parler de l'extrême inégalité des colléges électoraux, qui donne prise aux influences les plus diverses, s'il est un pays où les minorités ne soient point opprimées, où leurs droits soient assurés et leur liberté entière, où elles aient tous les moyens de conquérir l'opinion, c'est assurément l'Angleterre. La mesure adoptée par les lords complique assez inutilement

(1) Lord Cranborn, aujourd'hui marquis de Salisbury.

le système électoral, et, appliquée seulement aux grands centres, elle peut avoir pour résultat de fausser l'élection. Quoi qu'il en soit, la Chambre des communes, bien qu'assez hostile à cette clause, s'inclina devant l'autorité de lord John Russell qui l'avait soutenue, et la maintint dans l'acte.

Voici maintenant, en chiffres, les résultats de la dernière réforme. Avant 1867, les comtés d'Angleterre et du pays de Galles avaient une population de 11,427,000 habitants, 540,000 électeurs et 162 députés; les bourgs avaient 9,300,000 habitants, 490,000 électeurs et 334 députés : soit 496 représentants nommés par 1,030,000 électeurs, sur une population de 20,727,000 habitants : aujourd'hui les comtés ont 12,060,000 habitants, 800,000 électeurs et 187 députés; les bourgs ont 10,645,000 habitants, 1,356,000 électeurs et 300 députés : soit 487 représentants nommés par 2,156,000 électeurs, sur une population de 22,705,000 habitants : un député nommé par l'île de Wight, et cinq par les Universités d'Oxford, de Cambridge et de Londres complètent le chiffre de 493 représentants pour l'Angleterre et le pays de Galles.

En Écosse, avant 1868, les comtés avaient 1,820,000 habitants et 50,000 électeurs ; les bourgs 1,244,000 habitants et 55,000 électeurs : aujourd'hui les comtés ont 1,880,000 habitants et 81,000 électeurs, qui nomment 32 députés; les bourgs ont 1,480,000 habitants, 181,000 électeurs et 26 députés : soit, au total, pour une population de 3,360,000 habitants, 262,000 électeurs et 58 représentants : deux députés nommés par les Universités écossaises complètent le chiffre des 60 représentants de l'Écosse.

En Irlande, avant 1868, les comtés avaient 5 millions d'habitants et 176,000 électeurs ; les bourgs, 767,000 habitants et 32,000 électeurs : aujourd'hui, par suite de l'émigration, les comtés n'ont plus que 4,530,000 habitants et 174,000 électeurs, qui nomment 64 députés; les bourgs ont 866,000 habitants, 50,000 électeurs et 39 députés : c'est-à-dire, en tout, 5,396,000 habitants, 224,000 électeurs et 103 représentants : les deux députés de l'Université de Dublin complètent le chiffre de 105 représentants attribués à l'Irlande.

En résumé, les 658 membres de la Chambre des communes représentent une population de 31,450,000 âmes; 9 sont choisis par les Universités; les 649 autres sont nommés par 2,642,000 électeurs; les comtés du Royaume-Uni ont une population de 18,470,000 âmes, 1,055,000 électeurs et 284 représentants; les bourgs ont une population de 12,991,000 âmes, 1,587,000 électeurs et 365 représentants.

Nous pouvons, d'après cet exposé, rechercher quels principes gou-

vernent le système électoral de l'Angleterre. C'était une plainte habituelle aux conservateurs, avant que les dernières élections ne les eussent réconciliés avec la réforme de 1867, que cette réforme avait substitué la représentation des individus et la suprématie du nombre à la représentation des classes, principe de la législation anglaise en matière électorale. Ce mot de « représentation des classes », que l'on rencontre souvent chez les publicistes anglais, présente une certaine ambiguïté, et aussi, je crois, quelque inexactitude. Il ne veut pas dire bien entendu, que les membres du Parlement doivent, suivant qu'ils sont choisis par tels ou tels électeurs, se considérer comme les représentants exclusifs d'une classe plutôt que de la nation tout entière; il veut dire que, dans le système représentatif de l'Angleterre, aucune classe n'exclut ou n'absorbe les autres, que toutes sont représentées au Parlement. Or, ceci peut être vrai si l'on prend le mot « classes » dans le sens d' « intérêts » : les intérêts agricoles étant représentés par les députés des comtés, les intérêts industriels par ceux des villes, les intérêts des sciences et des lettres par ceux des Universités ; mais si l'on veut parler, non pas de la division économique, mais de la division politique du pays, en aristocratie, classes moyennes et classes populaires, il s'en faut que cette prétendue « représentation des classes » ait toujours existé en Angleterre.

Elle existait au moyen âge, non pas précisément dans la Chambre des communes, mais dans le Parlement tout entier. Alors, en effet, la Chambre haute représentait l'aristocratie et le clergé, la Chambre basse le reste des hommes libres de la nation, *freeholders* et *freemen;* les différents « ordres » de l'État, suivant le mot féodal, étaient donc représentés; les serfs seuls, n'ayant aucun droit, ne l'étaient pas. C'était quelque chose d'analogue aux États-généraux de France. Mais quand l'abolition du servage eut fait entrer dans la nation des classes nouvelles, quand la Chambre des communes, bien que toujours appelée « la Chambre du peuple », fut complétement tombée dans les mains de l'aristocratie, il n'y eut plus de représentation des classes; les deux Chambres et le gouvernement tout entier appartinrent au patriciat.

La réforme de 1832 donna la majorité aux classes moyennes dans le plus grand nombre des colléges électoraux. Mais les classes laborieuses n'avaient point encore leur part légitime de représentation. Plusieurs années après le premier bill de réforme, on estimait à dix pour cent tout au plus du nombre total des électeurs inscrits dans les bourgs le nombre des ouvriers auxquels appartenait le droit de suffrage; en 1866, grâce au bien-être croissant, à la hausse des salaires et à la baisse de la valeur de l'argent, on en comptait environ vingt-deux pour cent dans les bourgs. Mais il n'y avait pas dix colléges où ils fussent

en majorité (1), il n'y en avait peut-être pas trois où ils pussent disposer librement de l'élection. A Liverpool, sur 20,618 électeurs, il n'y avait que 2,680 onvriers (2); à Manchester, 5,822 sur 21,542 électeurs; à Birmingham, 2,883 sur 14,997; à Leeds, 523 sur 7,217; dans la Cité de Londres, 1,379 sur 17,534. Quant aux ouvriers des campagnes, ils étaient absolument privés du droit électoral. Ce n'était donc pas, même depuis 1832, la représentation des classes, c'était la représentation exclusive des classes supérieures qui résultait du système électoral de l'Angleterre, et cet état de choses, engendré par le temps, n'était point conforme au principe appliqué à l'origine, en vertu duquel tous les hommes libres payant l'impôt étaient électeurs.

La dernière réforme a profondément modifié la composition du corps électoral. On peut en résumer d'un mot les effets : dans presque tous les bourgs, c'est-à-dire dans la plus grande partie des colléges, les électeurs appartenant aux classes laborieuses sont aujourd'hui en majorité. Il n'y a plus qu'une classe de la nation anglaise qui soit encore complétement privée du droit de suffrage : ce sont les paysans, les laboureurs à gage. L'inégalité créée par la loi de 1867 entre les ouvriers des villes et ceux des campagnes tient aux circonstances dans lesquelles elle a été votée; mais l'extension considérable et imprévue que la rivalité des partis a donnés au corps électoral dans les bourgs appelle une extension corrélative du droit de suffrage dans les comtés, et l'on peut prévoir l'instant où l'*household suffrage* existera dans les circonscriptions rurales aussi bien que dans les villes. Le grand mouvement qui vient de se produire chez les ouvriers des campagnes hâtera sans doute la réforme, car ils comprendront que l'exercice du droit électoral est pour eux le moyen le plus régulier et le plus sûr d'obtenir l'amélioration de leur condition (3).

(1) J'en ai compté sept sur les *Parliamentary returns* de 1866 ; mais, sauf à Coventry et à Greenwich, ces majorités étaient insignifiantes, et existaient dans de petits bourgs où les électeurs de cette classe devaient être exposés à bien des influences.

(2) Le mot « ouvriers » est pris ici dans un sens générique; il comprend tous ceux qui vivent du travail de leurs mains.

(3) Il y a, non pas une classe, mais une autre catégorie de citoyens qui est encore soumise à des incapacités électorales : ce sont les agents du fisc. On avait vu au siècle dernier, dans les villes commerçantes et industrielles, où les employés du gouvernement étaient assez nombreux pour disposer de l'élection, se former de véritables candidatures officielles. Pour remédier à cet abus, le ministère Rockingham fit, en 1782, adopter un bill qui enleva le droit de vote aux agents du fisc. Il est juste, maintenant que l'extension du droit électoral et le scrutin secret ont détruit toute crainte à cet égard, de leur rendre ce droit primordial du citoyen. Les incapacités qui pesaient sur eux ont été supprimées en partie en 1868; un nouveau bill, qui les fait complétement disparaître, vient d'être lu pour la seconde fois à la Chambre des communes.

Somme toute, le véritable criterium de la capacité électorale en Angleterre me paraît avoir toujours été, en principe, sinon en fait, et être encore aujourd'hui la propriété, ou plutôt, s'il m'est permis d'employer ce mot tout anglais, la « respectabilité » présumée d'après diverses circonstances, notamment d'après la fortune. M. Gladstone n'entendait pas introduire une autre doctrine dans les paroles que j'ai citées plus haut. L'*household suffrage*, voté en 1867, n'est pas le suffrage universel; et dans les bourgs aussi bien que dans les comtés, des garanties de bien-être, d'aisance relative, de contribution directe aux charges publiques sont encore exigées des électeurs.

Mais il y a, dans le système représentatif d'un pays, quelque chose qui est à peine moins important que les conditions mêmes du droit de suffrage : c'est la formation des colléges, la répartition des siéges électoraux. Ici, une idée bien certaine et bien nette a régi de tout temps le système anglais. Cette idée, c'est la représentation des agrégations d'individus, des intérêts groupés, des communautés locales. On donnait des représentants aux bourgs et aux comtés, non pas suivant le chiffre de leur population, non pas suivant l'étendue de leur territoire, mais tout simplement en tant que bourgs ou comtés, comme formant une collection d'individus ayant des intérêts communs, une fraction du pays ayant des intérêts spéciaux. Les petites villes, les comtés restreints avaient la même représentation que les circonscriptions plus considérables, comme aux États-Unis les petits États ont des droits égaux aux plus grands. De même, on conférait aux Universités le droit d'élire des députés. Peut-être faut-il voir dans cette organisation une suite de l'esprit d'autonomie et des traditions fédératives des Anglo-Saxons.

La réforme de 1832 ne s'est point faite contre ce principe, mais bien plutôt en son nom, pour effacer de la carte électorale des communautés purement fictives, pour donner des représentants à des communautés considérables qui n'en avaient pas. Cependant, comme la raison ne permet guère d'admettre qu'un bourg de 2 ou 3,000 habitants ait dans l'État une part d'influence aussi grande qu'une ville de 300,000 âmes, comme celle-ci représente une somme d'intérêts beaucoup plus considérable, et qu'enfin les idées démocratiques ont fait beaucoup de progrès, même en Angleterre, on commença dès lors à modifier la répartition des colléges électoraux ; mais elle est bien loin, aujourd'hui encore, d'être fondée sur le nombre, elle reste la contrepartie de l'extension qu'a reçue le droit de suffrage, puisque Barnstaple, qui a 10,000 habitants, Chester et Beverley, qui en ont chacun 11,000, ont deux représentants, comme Bristol avec ses 160,000, Sheffield avec ses 220,000 habitants; puisque le comté de Middlesex,

qui a 275,000 habitants et 25,000 électeurs, nomme deux députés, comme le comté de Rutland, qui a 22,000 habitants et 1,900 électeurs; puisque dans le Parlement le vote de lord Sandon, élu à Liverpool par plus de 20,000 voix, est annulé par celui de M. Mac Carthy, élu dans le bourg de Mallow, en Irlande, par 86 voix; puisque enfin la dernière réforme a donné trois siéges de plus aux Universités.

Les nouveaux électeurs exercèrent pour la première fois leurs droits en 1868. Ils donnèrent aux libéraux une majorité considérable, mais n'envoyèrent pas à la Chambre un seul de ces démagogues dont on avait prédit l'avénement. On remarqua même que l'Angleterre proprement dite avait contribué beaucoup moins que l'Irlande et l'Écosse à former la majorité. Dans certains colléges, connus par leurs opinions avancées et le libéralisme habituel de leurs choix, les conservateurs l'emportèrent : M. Stuart Mill échoua à Westminster; M. Gladstone lui-même ne fut point réélu dans le Lancashire, le grand comté manufacturier, qui choisit huit représentants conservateurs.

La nouvelle Chambre était la plus riche qu'on eût vue depuis longtemps; la moitié de ses membres appartenaient à l'aristocratie et à la grande propriété territoriale; plus de deux cents autres à la bourgeoisie opulente, négociants, banquiers, directeurs de chemins de fer; pas un de ceux qui avaient pris le titre de « candidats des ouvriers », parmi lesquels se trouvaient des hommes de beaucoup de mérite, n'avait été élu.

Plusieurs ouvriers s'étaient présentés. Depuis 1858, en effet, la porte du Parlement est ouverte aux plus humbles citoyens. L'éligibilité n'est subordonnée qu'à deux conditions : l'âge de vingt et un ans et la qualité de citoyen anglais. C'est un retour aux anciens usages du royaume. Aucune condition de cens n'existait autrefois : sous la reine Anne, les gentilshommes campagnards, jaloux de la richesse des négociants, inquiets de leur influence croissante, avaient fait voter une loi en vertu de laquelle il fallait, pour être éligible, être propriétaire d'un immeuble de 600 livres sterling de revenu net dans les comtés, et de 300 livres dans les bourgs. En 1838, une condition de cens, mobilier ou immobilier, avait été substituée à cette condition de propriété territoriale, qu'on éludait aisément, du reste, avec l'aide d'amis complaisants. Enfin, en 1858, ce cens lui-même fut complétement aboli. Mais les ouvriers qui, profitant de cette réforme et confiants dans le nouveau corps électoral, se présentèrent aux élections de 1868, échouèrent tous sans exception. En Angleterre comme ailleurs, les hommes les plus populaires ne sont presque jamais des hommes

du peuple. Les rangs de l'aristocratie anglaise ne sont point seulement ouverts aux hommes, mais à toutes les idées et à tous les progrès. Il n'est pas rare de voir un futur pair du royaume soutenir les opinions les plus avancées, et, par un phénomène bien humain, le peuple est beaucoup plus aisément gagné par ceux qui, placés au-dessus de lui, se mettent à son service, que par ceux qui sortent de ses propres rangs. D'ailleurs les ouvriers comprennent fort bien que leurs intérêts seraient la plupart du temps assez mal défendus par un des leurs à la Chambre des communes, et que, pour ne pas manier la truelle ou le marteau, MM. Bright et Forster n'en représentent pas moins bien les classes laborieuses.

La réforme électorale, une fois votée, fut acceptée de tous sans arrière-pensée; on ne s'occupa plus que d'assurer aux nouveaux électeurs l'exercice éclairé et libre de leurs droits. Un acte fut passé en 1870 qui donna une vive impulsion à l'instruction primaire, et permit même aux *school boards* (1) de la rendre obligatoire. Deux autres lois eurent pour but de réprimer toutes tentatives de corruption et d'intimidation exercées sur les électeurs.

Ces pratiques ont pendant longtemps déshonoré les élections anglaises; l'opinion était indulgente pour elles; la tradition et les mœurs triomphaient de la loi. Les propriétaires pesaient sans scrupule sur leurs locataires et leurs fermiers; les commerçants prenaient le mot d'ordre de leur clientèle, et plus récemment les *trades unions* avaient prétendu dicter leurs votes aux ouvriers. Plusieurs fois le Parlement était intervenu, soit par des mesures individuelles, en annulant des élections, même, comme nous l'avons vu dans la loi de 1867, en privant des électeurs du droit de vote, des colléges du droit de représentation; soit par des dispositions générales, par exemple en définissant rigoureusement les dépenses permises au candidat et en prescrivant que les comptes de chaque élection seraient publiés. Les deux actes votés dans le même but depuis la dernière réforme méritent d'attirer votre attention. Le premier, du 31 juillet 1868, frappa d'incapacités politiques ceux qui, dans une élection, se rendraient coupables de corruption ou de violence, et transféra du Parlement au pouvoir judiciaire le droit de prononcer sur les élections contestées. Le second, du 18 juillet 1872, introduisit en Angleterre le vote au scrutin secret.

Jusqu'en 1770, c'était la Chambre des communes tout entière qui statuait sur les élections. Les enquêtes, sous ce régime, offraient peu

(1) Les *school boards* sont les conseils placés, dans chaque paroisse, à la tête de l'instruction primaire.

de garanties; les discussions étaient violentes et les décisions partiales. Toute élection contestée donnait lieu à une lutte de partis, où la majorité triomphait souvent aux dépens de la justice. Le cri public demandait une réforme. En 1770, le *Grenville act* décida qu'à l'avenir les pétitions contre les élections seraient soumises à des comités. On tirait au sort trente-trois membres de la Chambre des communes; le pétitionnaire et le défendeur en récusaient chacun onze; les onze restants statuaient. En 1848, un nouveau bill fut voté, qui soumit ces contestations à des formes plus juridiques. Il créa un comité permanent, appelé Comité des élections, et composé de six membres désignés par le *speaker* (1) sous l'approbation de la Chambre. Lorsqu'une élection était contestée, ce comité désignait, pour en connaître, cinq membres qui prêtaient serment de rendre bonne et fidèle justice. Leurs audiences étaient publiques; ils pouvaient être récusés; les avocats étaient admis à plaider devant eux, et les témoins déposaient sous la foi du serment. Leurs décisions étaient soumises à la révision de la Chambre. L'impartialité de ces tribunaux parlementaires ne fut point incriminée; mais cette juridiction était extrêmement lente et coûteuse, puisqu'elle siégeait à Londres, souvent fort loin du théâtre de l'élection, et seulement pendant les sessions du Parlement; les enquêtes, bien qu'elles durassent quelquefois cinq ou six mois, étaient presque toujours incomplètes; on se plaignait qu'il n'y eût point de jurisprudence, point de certitude dans l'interprétation de la loi; enfin, l'inexpérience des juges se trahissait d'une manière fâcheuse dans la conduite des débats et même dans l'appréciation des faits : « les avocats, disait-on, sont trop forts pour les juges. »

La nouvelle loi, votée à titre d'expérience et pour un temps limité, décida que le droit de connaître des élections contestées appartiendrait à l'avenir aux juges des Cours de droit commun (2), suivant un roulement formé entre eux. Le procès doit être jugé au lieu où s'est faite l'élection et dans les formes juridiques ordinaires, mais devant un seul juge et sans l'assistance du jury. S'il s'élève au cours des débats quelque difficulté sur l'interprétation de la loi, le juge a le droit d'en référer à la Cour des plaids communs. Il statue sur la validité de l'élection, rend compte à la Chambre des communes du résultat du procès, des incidents qui s'y sont produits, des manœuvres

(1) C'est le nom sous lequel on désigne le président de la Chambre des communes.

(2) On sait qu'il y en a trois : la Cour du banc de la reine, la Cour de l'Échiquier et la Cour des plaids communs. L'acte de 1868 est applicable à l'Irlande, où l'organisation des Cours supérieures est la même qu'en Angleterre; il est également applicable à l'Écosse, où ces litiges sont soumis aux juges de la Cour de session.

auxquelles l'élection a donné lieu; en même temps il transmet au *speaker* le nom des personnes qui se sont rendues coupables de corruption ou qui ont exercé sur les électeurs une violence physique ou morale; il indique si ces pratiques ont été des faits isolés ou si elles ont eu lieu sur une grande échelle dans le bourg ou le comté. Ces renseignements permettent à la Chambre d'exercer en connaissance de cause le droit qui lui appartient de priver, soit les électeurs du suffrage, soit le collége lui-même de sa représentation.

Le candidat personnellement convaincu de manœuvres illicites, l'électeur qui s'est laissé corrompre, sont, pendant sept années, exclus de certaines fonctions publiques, et privés du droit de vote et d'éligibilité aux élections soit parlementaires, soit municipales.

Une telle loi n'est possible que dans un pays où l'on n'a point à redouter les entreprises du pouvoir exécutif, et où la situation considérable des juges les met à l'abri de toute influence. La juridiction des magistrats anglais est beaucoup plus étendue que celle de nos tribunaux. Ils décident entre toutes personnes et en toutes matières, même en matière administrative ou politique; les droits des individus n'ont point de plus assurés protecteurs; leur pouvoir est un frein efficace et contre la couronne, et contre le Parlement lui-même; ce sont leurs sentences qui ont consacré la plupart des libertés de la nation. Il ne faut donc pas s'étonner qu'on leur ait attribué la connaissance de litiges qui sont purement politiques.

Néanmoins on peut douter que l'intervention des juges soit bien à sa place dans ce cas spécial. Nous savons comment les choses se passent en France, en matière d'élections contestées. Sauf les actes criminels qui tombent sous le coup de la loi pénale, rien n'est précis, défini, déterminé. Quelles sont les habiletés permises? quelles sont les manœuvres défendues? C'est le sentiment de l'Assemblée qui en décide. Elle tient compte, non pas seulement de l'existence des actes répréhensibles, mais encore de l'influence qu'ils ont eue sur l'élection, sur la majorité obtenue. La loi anglaise est entrée dans beaucoup plus de détails que la nôtre sur les actes permis et les pratiques illicites ; cependant une grande incertitude règne encore dans l'appréciation des faits, et il n'y a point de criterium possible lorsqu'il s'agit de décider dans quelle mesure ces faits ont influé sur une élection. Dès lors les juges ne sont-ils pas condamnés à osciller entre une rigueur excessive et une excessive indulgence? et cette alternative, à peu près indifférente lorsqu'il s'agit d'un corps politique, n'est-elle pas éminemment fâcheuse pour les représentants de la justice ?

J'ai eu entre les mains les sentences rendues sur les élections contestées depuis 1868, et je n'ai point vu que les incertitudes et les contra-

dictions qu'on reprochait à la jurisprudence des comités parlementaires aient disparu de celle des juges. On y trouve des principes très-nets, très-absolus : « S'il est prouvé, dit un juge, que le candidat ou une personne dont il est responsable a corrompu un seul électeur, il doit perdre son siége au Parlement, lors même qu'il est certain que, sans cet acte, le résultat eût été le même. » Un juge irlandais, statuant sur l'élection du comté de Galway, déclare que « si un prêtre influence un seul électeur en lui promettant le ciel ou en le menaçant de l'enfer, l'élection doit être annulée ». Mais, à côté de ces doctrines précises et rigoureuses, il y en a d'autres beaucoup plus indulgentes ou beaucoup plus vagues. Un juge déclare qu'il y a une sorte d'influence qu'un propriétaire peut très-légitimement exercer sur ses fermiers. Dans l'élection du comté de Galway, le juge dont je parlais plus haut cite, en l'approuvant, cette opinion émise dans un précédent litige par un de ses collègues : « Le prêtre peut guider, conseiller, solliciter les électeurs, leur recommander comme un devoir moral de voter pour tel candidat ; il peut, s'il le juge convenable, jeter dans la balance le poids de son autorité, de son caractère sacré.... » Voilà une théorie fort large : où s'arrêter dans cette voie? Comment fixera-t-on les limites, et fera-t-on le départ entre ce qui est permis et ce qui ne l'est pas? Comment, parmi ces incertitudes, dans des luttes qui passionnent l'opinion, les juges, qui, la plupart du temps, ont été des hommes de parti, ont joué un rôle politique, pourront-ils échapper aux accusations d'arbitraire et de partialité?

Eux-mêmes l'avaient si bien compris qu'à l'annonce du projet de loi ils avaient énergiquement protesté, par l'organe du plus éminent d'entre eux, et au nom de la considération dont leur office doit être entouré, contre la charge qu'on voulait leur imposer. Leurs craintes n'étaient pas sans fondement. En 1872, l'élection du comté de Galway ayant été annulée, un député irlandais proposait à la Chambre des communes de décider que le juge avait agi en homme de parti, compromis la dignité de sa profession, affaibli la confiance des Irlandais dans l'administration de la justice, et qu'il était indigne de conserver ses fonctions. Cette motion fut rejetée à une grande majorité ; mais il importe que ceux qui rendent la justice ne puissent même pas être accusés.

La loi du 18 juillet 1872, qui a substitué le scrutin secret au vote public, n'a été votée, comme la précédente, qu'à titre d'essai, et doit cesser d'être en vigueur le 31 décembre 1880. Il faut, pour connaître la portée de cette réforme, savoir comment les choses se passaient autrefois. Après un temps plus ou moins long employé par les candi-

dats en discours publics et en visites privées (1), arrivait le premier jour de l'élection proprement dite. On l'appelait le jour de la présentation (*nomination day*). Les candidats, présentés par des électeurs influents, paraissaient sur les *hustings*, sorte d'estrade élevée sur la place publique, faisaient leur profession de foi, et répondaient aux interpellations des assistants. Si leur nombre ne dépassait pas celui des députés à nommer, le *returning officer* (2), sans autre formalité, les déclarait élus. Dans le cas contraire, on procédait à l'élection par la levée des mains (*show of hands*) : tous les assistants, électeurs ou non, y prenaient part. Si aucune contestation ne s'élevait, celui à qui la levée des mains avait donné la majorité était immédiatement proclamé. C'était, sous ce régime de suffrage restreint, une sorte de suffrage universel, et comme une consécration du principe de l'élection populaire. Mais, en fait, le scrutin (*poll*), que tout le monde avait le droit de réclamer, était toujours demandé, soit par le candidat qui avait eu le dessous à la levée des mains, soit par quelqu'un de ses partisans.

Le scrutin était le second acte de l'élection. Il avait lieu dans les bourgs le lendemain de la présentation, et trois jours après dans les comtés. Les électeurs seuls y prenaient part; leur vote était donné publiquement, et inscrit sur un registre. Pendant la durée même du scrutin, ses résultats étaient publiés à tout instant et anxieusement suivis par les candidats et par la foule. Les agents des candidats étaient pendant tout ce temps en campagne, réchauffant les tièdes, pressant les retardataires, surveillant et notant les votes. Le lendemain, avait lieu la *déclaration*, c'est-à-dire la proclamation publique et officielle des élus par le *returning officer*. Les élus remerciaient alors du haut des *hustings*, et vainqueurs et vaincus prenaient congé des électeurs.

Le scrutin secret devait changer complétement la procédure et la physionomie des élections : c'était une innovation, presque une révolution dans les mœurs politiques de l'Angleterre.

Montesquieu présente la publicité des suffrages populaires comme « une loi fondamentale de la démocratie ». C'est le moyen, dit-il, d'obliger le peuple à de bons choix, en assurant l'influence des principaux. Au contraire, d'après lui, les votes des sénateurs, des membres de l'assemblée qui gouverne doivent être secrets; c'est le moyen de sauvegarder

(1) Ces sollicitations individuelles adressées aux électeurs par le candidat ou par ses agents se nommaient le *canvass*.

(2) Le *returning officer* est l'officier chargé de présider à l'élection. C'est dans les comtés le shériff, dans les bourgs le maire, et dans les Universités le vice-chancelier. Le *returning officer* peut déléguer ses pouvoirs.

leur indépendance, c'est pour eux une protection contre la tyrannie et les brigues (1). Ces principes sont proprement ceux des oligarchies; Montesquieu les emprunte à Cicéron, qui déplorait, au nom du patriciat romain, l'introduction du vote secret dans la république (2) : l'Angleterre a longtemps vécu sous ce régime. Alors les délibérations et les votes du Parlement étaient tenus rigoureusement secrets, précaution plus ou moins efficace contre l'autorité royale; le vote des électeurs était public, ce qui assurait l'influence, d'ailleurs ouvertement et publiquement exercée, de l'aristocratie. Mais le système vanté par Montesquieu ne saurait convenir aux États modernes, où le peuple fait profession de se gouverner lui-même au moyen de mandataires responsables. Quand le secret des délibérations du Parlement cessa d'exister en Angleterre, bien des années après la révolution de 1688 (3), ce n'était plus depuis longtemps déjà qu'une entrave intolérable au légitime contrôle de la nation. Et de nos jours, à mesure que le suffrage s'étendait, que les doctrines démocratiques prenaient plus d'empire, l'idée de garantir l'indépendance du corps électoral, d'assurer au peuple, au moyen du scrutin secret, l'exercice libre et sérieux de ses droits gagnait du terrain.

Toutefois les partisans du vote public invoquaient des arguments qui ne sont point sans valeur. Le scrutin secret, disaient-ils, est contraire aux habitudes de courage et d'indépendance qui sont dans les mœurs publiques des Anglais, et auxquelles sont dues les libertés de la nation. Ce n'est pas dans l'abaissement des caractères qu'il faut chercher des garanties pour l'électeur, mais dans l'instruction, dans le progrès de la moralité publique, au besoin dans l'intervention protectrice d'associations privées. D'ailleurs l'électorat est une fonction politique qui doit être remplie au grand jour, car l'électeur est responsable de ses choix envers le pays et l'opinion publique. Cela est vrai surtout en Angleterre où, derrière le suffrage restreint, apparaît, dans l'élection populaire du premier jour, l'idée d'une participation de tous au choix des dé-

(1) *Esprit des Lois*, liv. II, ch. II.

(2) *De legibus*, lib. III, XVII.

(3) En 1738, Pulteney s'élevait contre la publication des discours prononcés au Parlement, par la raison que « cela avait l'air de rendre les députés responsables hors du Parlement de ce qu'ils ont dit dans le Parlement ». On connaît les débats fameux qui eurent lieu en 1771 entre la Chambre des communes et les magistrats de la Cité à l'occasion de poursuites dirigées par la Chambre contre les imprimeurs qui avaient publié les débats parlementaires. A partir de 1771, les comptes rendus furent tolérés; mais les sténographes n'ont une place officielle à la Chambre des communes que depuis 1834. Jusqu'au commencement du XIX^e^ siècle, les étrangers étaient fréquemment exclus de l'enceinte parlementaire, et ce n'est que depuis 1836 que les divisions, c'est-à-dire les votes, sont publiés.

putés, et où les électeurs ne sont en quelque sorte que les mandataires de la nation. Il n'est pas jusqu'aux scènes animées des *hustings*, de tradition nationale, qui n'intéressent le peuple aux élections en leur donnant l'aspect d'une fête populaire ; il faut craindre, en les supprimant, de multiplier les abstentions et d'affaiblir l'esprit public.

Ces considérations touchaient une fibre toujours très-puissante chez les Anglais : l'amour des vieilles institutions nationales, la défiance des lois politiques importées de l'étranger; et il ne fallut rien moins que le grand mouvement d'opinion produit par la réforme de 1867 pour faire accepter le scrutin secret par la Chambre des communes, à une majorité de 56 voix.

L'acte de 1872, en supprimant la publicité du vote, a fait disparaître le *canvass*, les sollicitations individuelles des candidats aux électeurs, les *hustings* et la levée des mains ; l'élection se fait maintenant dans une salle ; la présentation des candidats a lieu par écrit ; chacun d'eux doit être appuyé par dix électeurs. Au jour fixé pour l'élection, une feuille contenant le nom du candidat et les signatures de ceux qui le proposent est remise au *returning officer*, qui la fait immédiatement afficher. S'il n'y a pas plus de candidats qu'il n'y a de membres à choisir, le *returning officer* les proclame élus ; ils sont ainsi nommés par les dix électeurs qui les ont présentés et le consentement tacite des autres : d'ailleurs la majorité relative suffit toujours en Angleterre, et jamais l'abstention des électeurs n'est une cause de nullité pour une élection. S'il y a plus de candidats que de siéges vacants, le *returning officer* ajourne l'élection et indique le jour du scrutin. Le scrutin est secret ; néanmoins, craignant que cette disposition ne facilitât les substitutions de personnes et le vote de non-électeurs, la Chambre des lords a exigé que le vote ait lieu sur un bulletin détaché d'un registre à souche ; on inscrit à la souche et l'on reproduit sur le bulletin le numéro de l'électeur sur le registre, ce qui permet de retrouver son vote. Cette disposition, qui avait été proposée sans succès à la Chambre des communes, est une atteinte considérable au secret du vote ; du reste, il a été entendu que les registres ne pourraient être ouverts et les votes vérifiés qu'en cas d'enquête judiciaire. Le dépouillement du scrutin ne se fait pas en public ; le *returning officer* et ses assesseurs y procèdent en présence seulement des représentants des candidats.

Bien que le secret du vote soit prescrit, aucune peine ne frappe l'électeur qui montre son bulletin ou déclare son vote, à moins que cette indiscrétion ne soit le résultat d'un pacte vénal ; mais toute violation du secret de la part d'un tiers, toute intervention auprès de l'électeur dans la salle du scrutin pour influencer son vote, est punie d'un

emprisonnement qui peut s'élever jusqu'à six mois. Les illettrés votent par une déclaration faite au président du bureau électoral, qui marque leur bulletin sous le contrôle des agents du candidat.

Entre autres dispositions contre la fraude électorale, l'acte de 1872 décide que, dans toute élection contestée, on défalquera du chiffre des voix données à l'élu celles qu'il a obtenues par des moyens illicites. Cette règle, qui paraît adoucir les doctrines rigoureuses et strictes que j'ai citées plus haut, se combine avec celles de la loi de 1868; le juge chargé de l'appliquer peut, non pas seulement déclarer une élection nulle, mais encore proclamer le candidat malheureux à la place de son compétiteur.

Les élections qui viennent d'avoir lieu sont les premières dont la nouvelle législation ait subi l'épreuve, et elle en est sortie à son honneur. Les scènes tumultueuses du jour de la présentation ont disparu; mais la libre communication des candidats et des électeurs, le compte rendu fait à la nation par ses mandataires, la discussion des hommes et des choses, les réunions tenues dans tout le royaume, et qui font des élections comme les grandes assises de l'opinion publique, sont demeurées tout entières. Les hommes les plus considérables n'estiment pas qu'il soit au-dessous d'eux d'éclairer, de conquérir le peuple; ils n'abandonnent pas ce soin à des lieutenants; à plusieurs reprises, M. Gladstone a plaidé sa cause à Greenwich, devant des assemblées de huit ou dix mille personnes, appartenant presque toutes à la classe ouvrière. N'est-ce pas un spectacle fait pour relever l'homme du peuple à ses propres yeux, pour lui donner le respect de soi-même, le sentiment de sa responsabilité, pour lui faire comprendre la gravité de l'acte qu'il doit accomplir, que de voir le premier ministre venir solliciter son suffrage et défendre devant lui sa politique?

La loi du scrutin secret n'a donné lieu à aucune difficulté sérieuse; dans quelques colléges on a essayé de l'éluder et d'obtenir des électeurs qu'ils publiassent leur vote; mais ces tentatives ont été sévèrement blâmées par l'opinion. Loin que l'indifférence et l'abstention redoutées se soient produites, la lutte a été plus vive que jamais. Le chiffre des votants n'a pas encore été publié; celui des votes est de 2,485,183, environ 250,000 de plus qu'aux élections de 1868. Dans quelques villes, pour la plupart peu importantes, la surexcitation populaire a amené des troubles, des combats de rue et des vitres brisées; mais dans presque toutes les grandes cités, et dans l'Irlande entière, où les élections étaient souvent de véritables saturnales, elles ont eu lieu cette fois, grâce au scrutin secret, avec une tranquillité complète.

Les mesures prises depuis 1832 ont beaucoup réduit les dépenses

d'une candidature; cependant les frais licites et indispensables d'une élection sont encore maintenant considérables : une élection récente a coûté 10,000 livres sterling à l'élu. Mais cela est une exception, et on en est généralement quitte pour 1,000 à 2,000 livres sterling. Plusieurs fois, et récemment encore, on a proposé de faire supporter, soit par le budget de l'État, soit par les taxes locales, les dépenses faites par le *returning officer*; mais le Parlement a maintenu le principe que l'élection est affaire entre les candidats et les électeurs, et que le gouvernement s'en mêle aussi peu que possible. Quand des électeurs tiennent à présenter un candidat qui ne veut ou ne peut supporter les frais de l'élection, ces frais sont payés par souscription : c'est ce qui est arrivé en 1865 à Westminster pour M. Stuart Mill, dont l'élection a coûté 2,000 livres sterling à ses amis.

Un trait curieux des dernières élections, c'est la quantité, jusqu'ici sans exemple, d'associations diverses, parfois opposées les unes aux autres, qui ont voulu monopoliser à leur profit les manifestations de l'opinion publique. Les journaux étaient remplis de leurs appels aux électeurs, de leurs exhortations à ne voter que pour les candidats qui s'engageraient à soutenir au Parlement l'objet plus ou moins singulier qu'elles poursuivent. C'étaient : l'Alliance pour la suppression du commerce des liqueurs; l'Association du repos du dimanche, dont le but est d'empêcher le dimanche toute espèce de commerce, même de supprimer ce jour-là les chemins de fer, les bateaux à vapeur, les omnibus et les voitures de louage; l'Association du suffrage des femmes; la Ligue de la paix perpétuelle; la Société contre la vaccine : sans parler d'une foule d'autres plus pratiques, comme l'Association pour la réforme des lois sur la terre, l'Association pour la défense des marchands de comestibles, la Ligue pour la représentation des classes laborieuses, la Société pour la protection des aborigènes dans les possessions coloniales de la Grande-Bretagne, — je n'en cite qu'une très-faible partie : — associations dont plusieurs poursuivent un but excellent, et qui sont un témoignage précieux de l'initiative individuelle des Anglais, mais dont les exigences ne tendent à rien moins qu'à émietter et à ridiculiser la représentation nationale.

Elles n'ont point eu de succès dans ces élections : les novateurs, les théoriciens, les idéologues sont plus rares que jamais dans la Chambre actuelle. A vrai dire, leur place, en règle générale, n'est point au Parlement, et leur exclusion est une marque d'intelligence de la part des électeurs. Le rôle du Parlement anglais n'est plus ce qu'il a été. Il était autrefois le délégué de l'aristocratie et le maître de la nation : sauf dans quelques grandes questions qui surexcitaient l'esprit national, il gouvernait à son gré, sans publicité et presque sans con-

trôle : aujourd'hui, chaque parole dite au Parlement passe sous les yeux du public; chaque motion est commentée, discutée, dans les conversations, dans la presse, dans les *meetings;* c'est l'opinion qui gouverne; pas une loi, pas une réforme importante n'a chance d'être adoptée dans le Parlement si elle n'est réclamée par l'opinion. Tout le monde maintenant fait de la politique; les électeurs s'occupent des intérêts du pays et en jugent par eux-mêmes; ils choisissent leur représentant, bien moins pour sa valeur personnelle, pour sa capacité ou l'étendue de son esprit, que pour ses opinions dans telle ou telle question. Le Parlement et le ministère ne sont plus que les gérants d'affaires de la nation.

C'est donc une besogne ingrate et stérile que de venir proposer aux Chambres des innovations condamnées d'avance; les initiateurs, les philosophes n'ont en général aucun crédit au Parlement; Stuart Mill lui-même, malgré sa renommée et la supériorité de son esprit, y eut peu d'autorité, et après y avoir siégé pendant une législature, il ne fut point réélu. Il en serait autrement sans doute dans un pays où la liberté de parole et de pensée n'aurait d'autre refuge que l'enceinte parlementaire; mais, en Angleterre, le vrai terrain des novateurs, c'est la presse, ce sont les livres, les meetings : ce n'est pas à la Chambre des communes que Cobden et Bright ont obtenu le rappel des lois sur les céréales, mais sur les plates-formes de Manchester et de Birmingham : une fois l'opinion conquise, le Parlement édicte, promulgue les réformes : c'est encore une assez haute mission et un labeur assez rude que de leur donner leur forme législative, pratique, et d'en ordonner les détails.

Malgré de nombreux changements de personnes, la composition sociale, le caractère de la Chambre est resté le même; libéraux et conservateurs appartiennent aux mêmes classes, et à peu près tous aux classes riches. La tendance que j'ai signalée chez les électeurs après 1832 et 1867 s'est encore accentuée; la Chambre actuelle contient beaucoup de commerçants, d'industriels, membres indépendants, laborieux, hommes de sens et d'énergie, rarement orateurs ou hommes d'État; les membres appartenant aux professions libérales ou adonnés aux occupations intellectuelles, hommes d'étude ou de pensée plutôt que de fortune, y sont relativement en petit nombre.

Cependant les dernières élections ont produit un fait tout à fait nouveau : l'entrée des ouvriers au Parlement. Deux ouvriers mineurs, très-mêlés aux affaires et aux intérêts de leur corporation, MM. Macdonald et Burt, ont été élus dans des bourgs d'importance secondaire, M. Macdonald par 1,183 voix à Stafford, M. Burt à Morpeth par 3,332 voix. Le premier est élu à Stafford en même temps qu'un con-

servateur; le second succède à un baronnet. M. Macdonald est président de l'Association nationale des ouvriers mineurs. Il a pu faire, étant encore très-jeune, assez d'économies sur son salaire journalier pour entrer comme étudiant à l'Université de Glasgow; depuis plusieurs années, il prend une part active aux mouvements qui ont pour but d'amener l'amélioration de la législation des mines, et est déjà connu pour avoir donné des renseignements utiles à un comité parlementaire. C'est un esprit très-modéré, si l'on en juge par ces paroles prononcées par lui à Glasgow dans un discours public : « Que les ouvriers et les patrons, disait-il, règlent leurs différends dans un esprit de mutuelle bienveillance; que le mot « grève » devienne hors d'usage, qu'on ne le trouve plus que dans les dictionnaires, jamais dans les actes des ouvriers. »

Le danger d'élections semblables, c'est que les ouvriers envoyés au Parlement ne se considèrent comme les représentants de leur classe plutôt que du pays tout entier, et ne se dévouent à des intérêts de caste à l'exclusion des intérêts nationaux. Ces élections ont un autre inconvénient en Angleterre. Les membres du Parlement ne recevant aucune indemnité (1), et MM. Macdonald et Burt n'ayant d'autres ressources que leur travail, leurs électeurs ont dû se cotiser pour les soutenir à Londres pendant la session : cette position de salariés ne leur laisse aucune indépendance, et ils paraissent en effet s'être soumis au mandat impératif.

Quoi qu'il en soit, on a eu le bon sens de ne point s'effrayer de leur élection, et le chef des conservateurs, dans un discours public, leur a souhaité la bienvenue au Parlement. C'est d'une sage politique. En accueillant les représentants des classes ouvrières, en les empêchant de faire bande à part, en les mêlant activement aux travaux et aux luttes de tous, on élargira leur esprit, on leur donnera l'intelligence des intérêts généraux, des services rendus et des charges supportées par les autres classes, et des mille nécessités avec lesquelles ceux qui gouvernent sont obligés de compter.

Le trait le plus saillant des élections dernières, c'est le changement qu'elles ont apporté dans la situation respective des partis politiques à

(1) Autrefois les comtés et ceux des bourgs qui avaient des représentants au Parement étaient tenus de les entretenir pendant la session : l'indemnité était de 4 shillings par jour pour les représentants des comtés, et de 2 shillings pour ceux des bourgs. Toutefois on pouvait marchander son député, et l'éditeur des *Glanville's reports* cite une curieuse convention intervenue entre le membre pour Dunwich et ses électeurs, où le premier avait promis de se contenter pour ses gages d'un baril et demi de harengs, qui devait lui être remis à Noël. Déjà au temps de la Restauration les députés avaient cessé d'être payés par leurs électeurs.

la Chambre des communes. La réforme de 1867 a eu le temps de produire tous ses effets, et le nombre des inscriptions sur les registres électoraux s'est notablement accru depuis les élections de 1868. Le scrutin secret était mis pour la première fois en usage, et l'on avait toujours prédit que cette innovation serait la ruine complète des tories. Or le parti libéral, qui avait à la Chambre des communes, au lendemain des élections de 1868, une majorité de 118 voix, qui avait encore, il y a quelques mois, à la veille de la dissolution, une majorité de 68 voix, se trouve aujourd'hui en minorité de 50 voix. Sur 652 députés (1), on compte 351 conservateurs et 301 libéraux. La réaction a été sensible surtout en Angleterre, où, sur 489 représentants, 296 sont des conservateurs et 193 seulement des libéraux. Elle a gagné les grandes villes aussi bien que les comtés. Liverpool, Manchester et Leeds ont nommé chacune deux conservateurs contre un libéral; la Cité de Londres, trois conservateurs sur quatre représentants; les dix-huit membres élus par les autres colléges électoraux de la métropole se divisent également entre les deux partis. Dans plusieurs villes manufacturières, les candidats whigs ont été élus comme modérés, en opposition avec des candidats radicaux. Brighton, Newcastle, Glasgow ont nommé pour la première fois des conservateurs. Les comtés, où les tories avaient eu la majorité en 1868, leur sont, bien entendu, restés fidèles; les huit représentants du Lancashire, les deux députés du Middlesex, dans le Yorkshire sept représentants sur dix leur appartiennent. La *minority clause*, édictée dans l'intérêt des conservateurs, a profité cette fois aux libéraux.

Il ne m'appartient pas de signaler ici les motifs politiques qui ont été la cause déterminante de cette réaction : ce qu'il est intéressant de constater, au point de vue des effets de la législation nouvelle, c'est que le même corps électoral étendu qui avait donné aux libéraux en 1868 une majorité considérable donne aux conservateurs, en 1874, un appui non moins solide, sinon aussi enthousiaste : ce qu'on a vu après l'administration de lord Grey, à la suite du premier bill de réforme, se reproduit aujourd'hui : la nation manifeste la volonté, non pas de revenir en arrière, mais de consolider, avant d'aller plus loin, les réformes accomplies par l'infatigable administration de M. Gladstone. Qu'est-ce à dire, sinon que les intérêts nationaux, les intérêts politiques du pays, ont guidé les choix des nouveaux électeurs, et prévalu chez eux sur l'intérêt de classe, sur les préoccupations personnelles? De même qu'en 1832 les classes moyennes, maîtresses du suf-

(1) Depuis 1868, plusieurs bourgs ont perdu le droit d'élire des représentants spéciaux, et l'on n'a pas encore disposé des siéges ainsi rendus libres.

frage, ne s'étaient point liguées contre l'aristocratie, mais s'étaient rangées à côté d'elle, suivant les circonstances ou les sympathies de chacun, dans les deux grands partis, ou plutôt dans les deux grandes opinions qui se succèdent au gouvernement de l'Angleterre, de même les classes laborieuses, investies du droit électoral en 1867, ne se cantonnent pas dans leurs intérêts spéciaux, mais se mêlent, sans parti pris, au mouvement politique du pays : la nation se divise, non-seulement en ouvriers, en bourgeois et en grands seigneurs, non-seulement en capitalistes et en salariés, mais, à quelque étage de la société qu'on se place, en conservateurs et en libéraux, suivant les caractères, les traditions, le temps ou l'intérêt du pays.

Il est probable que l'extension du droit de suffrage et le scrutin secret n'ont pas été étrangers à la promptitude et à la vivacité de la réaction. En effet, presque aucun des nouveaux électeurs n'a d'attaches avec un parti, et les circonstances doivent évidemment déterminer leurs votes ; de plus, le scrutin secret permet même à ceux qui sont liés à un parti politique les désertions momentanées devant lesquelles ils reculeraient si elles devaient être connues : dès lors il faut s'attendre qu'à l'avenir on votera beaucoup plus selon l'inspiration du moment, que les mouvements de l'opinion seront plus fréquents et plus brusques, les majorités plus instables. Ceci doit tout naturellement avoir son contre-coup au Parlement. Les liens de parti y seront moins forts, il y aura plus de nuances, plus de membres indépendants, qui, n'étant point engagés, comme les Russell ou les Cavendish, par des traditions séculaires, éprouveront peu de scrupules à sacrifier leur parti à leur opinion ou au sentiment de leurs électeurs ; en un mot, on sera, soit dans la nation, soit au Parlement, de moins en moins whig ou tory, de plus en plus libéral ou conservateur.

L'Écosse elle-même, entièrement acquise aux libéraux depuis la réforme de 1832, a subi aux dernières élections la réaction conservatrice. Sur 60 députés elle a nommé 19 conservateurs, tandis qu'en 1868 pas un n'était nommé dans ses bourgs, et 7 seulement étaient élus dans ses comtés.

L'Irlande seule est restée étrangère aux préoccupations qui ont agité le reste du Royaume-Uni. Des sentiments, des intérêts d'une toute autre nature y sont entrés en lutte aux élections de 1874.

Depuis quelques années, l'Angleterre a beaucoup réparé envers l'Irlande. L'Église anglicane a perdu ses priviléges ; la condition des anciens occupants du sol a été améliorée ; on a fait beaucoup pour le développement de l'instruction primaire. Cependant un certain nombre d'Irlandais se sont persuadé qu'ils seraient beaucoup plus heureux avec un Parlement séparé, sous un gouvernement purement national, et ils

ont repris, sous le nom de *home rule*, l'agitation pour le rappel de l'Union, autrefois suscitée par O'Connel.

Ce mouvement, de date récente, a immédiatement obtenu une popularité immense, et, des 105 députés irlandais, 59 ont pris l'engagement de se dévouer à son triomphe. Cela est d'autant plus remarquable que le clergé catholique, qui jusqu'ici avait exercé une influence prépondérante dans les élections, s'est montré assez peu favorable aux partisans du *home rule*. Le scrutin secret a détruit son pouvoir, et le peuple irlandais paraît avoir adopté le mot d'ordre des Fénians : Pas de prêtres dans la politique. Dans le comté de Louth, M. Chichester Fortescue, membre du cabinet Gladstone, et l'auxiliaire le plus actif du premier ministre en ce qui touche les affaires et la législation de l'Irlande, soutenu par l'archevêque catholique d'Armagh, a été défait par un *home ruler* à une majorité considérable ; dans le comté de Limerick, le candidat populaire, combattu par le clergé, a eu trois fois plus de voix que son concurrent. Outre les 59 *home rulers*, il y a, parmi les membres irlandais, 12 libéraux et 32 conservateurs. Les *home rulers* appartiennent presque tous au parti libéral ; mais comme ils ont pris l'engagement de subordonner leur conduite et leurs votes aux intérêts du *home rule*, aucun parti ne peut compter sur eux avec certitude. Dans une Chambre très-divisée, où la majorité serait peu nombreuse, leur influence aurait pu être considérable ; mais ils sont impuissants dans le Parlement actuel.

Tels sont les derniers résultats de la politique anglaise en matière de législation électorale. Si l'on repasse d'un coup d'œil la route que les Anglais ont parcourue depuis 1832, on ne voit pas qu'ils aient rien à regretter. Ils ont donné le spectacle rare d'une sagesse constante dans des situations opposées, et fait des concessions au peuple avec autant de prudence qu'ils avaient mis d'énergie à repousser les usurpations de la couronne. Ils ont fait entrer dans la constitution ceux qui, tenus en dehors, auraient renversé les barrières, et changé en un fleuve au cours régulier ce qu'on appelle ailleurs le torrent de la démocratie. Le corps électoral de l'Angleterre est aujourd'hui l'un des plus étendus de l'Europe ; on peut prévoir l'époque où il s'étendra encore, et où la répartition des siéges parlementaires inclinera davantage vers la proportionnalité numérique ; mais on peut également affirmer que ces changements ne prendront point le pays par surprise, et rien n'autorise à penser qu'ils ne lui laisseront pas la même sécurité que les précédentes réformes.

La séance est levée à onze heures.

TRAVAUX DES SECTIONS.

COMPTES RENDUS D'OUVRAGES.

SECTION DE LANGUE ANGLAISE.

Indian penal Code (*Analyse du Code pénal indien*). — (Actes de 1860 et 1870), par John Cutler et Edmond Fuller Griffin. Londres, 1871. — Cet ouvrage est l'exposé, article par article, des dispositions pénales applicables dans les possessions anglaises de l'Inde. Il ne contient aucun commentaire, aucune critique ; mais il expose brièvement et clairement la loi; il indique, à la suite de chaque article et pour chaque délit, quelle est la juridiction compétente, si le prévenu est admis à donner caution, s'il doit être l'objet d'un mandat d'amener ou seulement d'un mandat de comparution ; un index, destiné à faciliter les recherches, est placé à la fin du volume, suivant un usage trop peu suivi chez nous, mais constant en Angleterre pour les livres scientifiques.

L'ordre adopté par la législation anglaise est analogue à celui de notre Code pénal. Après des dispositions générales et une longue série de définitions, minutieuses à l'excès, des termes employés dans l'acte, il énumère les peines et les applique successivement aux offenses contre la chose publique, contre les personnes et contre les propriétés. Les peines sont : la mort, la transportation, la servitude pénale et l'emprisonnement. L'emprisonnement, sauf un seul cas, ne dépasse pas dix ans. La confiscation existe, obligatoire pour le juge au cas d'attentat contre la souveraineté anglaise; c'est le droit du conquérant qui s'exerce; il est regrettable qu'on soit allé plus loin et qu'on ait permis de prononcer la confiscation, comme peine accessoire, dans beaucoup d'autres cas où il ne s'agit que d'offenses privées.

Au reste, les intérêts du Trésor sont, de la part des rédacteurs du Code pénal indien, l'objet d'une extrême sollicitude. Partout ils ont édicté l'amende, soit obligatoire, soit facultative pour le juge, soit comme peine principale, soit comme peine accessoire, même quand il s'agit de punir un assassinat. La plupart du temps, le maximum n'en est pas fixé; on se borne à dire, dans une disposition générale, qu'elle ne doit point être excessive. Malgré la confiance qu'inspirent les juges et le caractère particulier du peuple anglais auquel cette peine semble si bien appropriée, elle n'est ni assez personnelle ni assez exemplaire pour motiver un usage aussi fréquent et aussi peu déterminé.

En général, les peines sont rigoureuses : par exemple, un individu qui a été condamné à trois ans de prison et qui se met en état de récidive peut être condamné aux travaux forcés à perpétuité. Les offenses contre la tran-

quillité publique, contre la liberté des citoyens sont sévèrement réprimées; il en est de même des offenses contre les mœurs : ainsi l'adultère, qui n'est passible d'aucune peine en Angleterre, est puni dans l'Inde d'un emprisonnement qui peut s'élever jusqu'à cinq années. Le législateur n'a rien voulu ignorer; il entre, au sujet des attentats aux mœurs, dans des détails où les autres législations auront sans doute quelque répugnance à le suivre et qui donnent une idée singulière des mœurs indiennes.

Parmi les délits inconnus à notre législation pénale, j'ai remarqué les suivants. Chez nous, celui qui intente un procès sans droit et de mauvaise foi, n'est passible que de dommages-intérêts; aux termes du Code indien, il peut être condamné à un emprisonnement de deux années. C'est là une disposition dont l'application doit donner lieu à bien des difficultés! Le refus d'exécuter un contrat de service personnel entraîne dans l'Inde l'emprisonnement ou l'amende s'il a lieu au cours d'un voyage, si le maître est un enfant, un malade ou une personne en démence, ou encore lorsque le serviteur a été transporté aux frais du maître dans le lieu où il devait être employé, pourvu, dans ce dernier cas, que le service stipulé ne dépassât pas trois ans.

Le *suttee,* cette barbare coutume indigène, est punie comme il convient. Si la veuve qui se fait brûler a moins de dix-huit ans, celui qui met le feu au bûcher est coupable d'assassinat, passible de mort ou des travaux forcés à perpétuité; si la veuve a plus de dix-huit ans, il est coupable de meurtre, passible des travaux forcés à perpétuité ou d'un emprisonnement qui peut s'élever jusqu'à dix années.

Il n'y a, dans le Code pénal indien, aucune disposition semblable à notre article 463; mais l'équivalent s'y trouve, soit dans des dispositions générales qui permettent de substituer une peine à une autre, soit en ce que, pour chaque délit, la loi prononce toujours deux peines, de gravité inégale, entre lesquelles le juge peut choisir. Dans un seul cas, celui d'un assassinat commis par un condamné aux travaux forcés à perpétuité, la loi supprime toute alternative et n'admet qu'une peine, la peine de mort.

Nous avons en somme peu de chose à emprunter au Code penal indien : c'est toutefois un trait à retenir que, parmi ces lois rigoureuses, il ne se trouve pas de mesure restrictive de la liberté politique; que la presse, les droits de réunion et d'association ne paraissent pas subir plus d'entraves dans l'Inde qu'en Angleterre même; et que, dans l'acte de 1870, le droit de libre critique des actes du gouvernement est expressément consacré. La propriété coloniale de l'Angleterre ne doit pas moins à cette politique qu'au génie même de la race anglo-saxonne. FR. CHAUVEAU.

Report from the select committee on trade Partnerships with the proceedings of the committee (*Rapport de la commission d'enquête sur les sociétés commerciales en nom collectif, suivi des procès-verbaux*). 1 vol., 1872. — Dans la pratique, les *Raisons sociales* ne font pas connaître ou ne font connaître qu'incomplétement les noms des associés; ce renseignement serait utile pour apprécier le crédit des sociétés et surtout pour assurer la

validité des actions en justice qui ne peuvent être formées contre les sociétés elles-mêmes, mais seulement contre chacun de leurs membres. La commission propose de soumettre les sociétés commerciales à un enregistrement qui devrait énoncer : 1° la raison sociale ; 2° la nature des opérations ; 3° la date de la constitution ; 4° le siége social ; 5° les noms, prénoms et domiciles des associés. Lorsqu'il existe des commanditaires, l'enregistrement devrait, de plus, contenir l'importance des capitaux avancés et la durée pour laquelle ils sont à la disposition de la société. Les registres contenant ces divers renseignements seraient publics. CAUWÈS.

Further reports from diplomatic and consular agents abroad. Conditions of the industrial classes, etc. (*Rapport supplémentaire par les agents consulaires et diplomatiques sur la condition des classes industrielles dans les contrées étrangères*). 1 vol., 1872. — Ce volume, qui complète (surtout au regard de notre pays) une série de rapports envoyés par les consuls, a pour but d'indiquer aux ouvriers anglais qui voudraient émigrer les contrées où ils trouveront une rétribution convenable et celles qu'ils feront bien d'éviter. Ces rapports, envoyés des différentes villes où siégent des consuls britanniques, renferment de curieux renseignements économiques et statistiques sur les salaires, le prix des denrées et des loyers, le genre d'industrie de chaque localité, etc. — Rien sur la législation de ces divers pays.

Reports from her Majesty's consuls on the manufactures, commerce, etc. (*Rapports des consuls sur le commerce et les manufactures dans leurs districts consulaires*). 2 vol., 1873. — Ces deux volumes offrent aux commerçants et aux industriels le compte rendu d'une enquête analogue à celle que le rapport précédent renferme à l'usage des ouvriers. Ils indiquent les entrées et sorties des navires dans les ports, le chiffre des exportations, etc. Un des consuls résidant en France y ajoute, à titre de renseignement, un récent arrêt de cassation qui touche aux droits civils des étrangers en France. D'ailleurs point de règles sur l'ensemble de la législation. H. VALLEROUX.

SECTION DE LANGUE ALLEMANDE.

Der internationale Schutz des Autorrechts (*la Protection internationale du droit d'auteur*), par M. Heydemann (Extrait des *Festgaben für A. W. Steffter, zum* 3 *Aug.* 1873), Berlin, août 1873. — L'auteur, le professeur Ludwig Heydemann, commence par tracer à grands traits l'histoire du droit de propriété littéraire dans les différents États de l'Europe et notamment en France : car c'est, dit-il, « au législateur français que revient l'honneur d'avoir, pour la première fois, donné une forme régulière et scientifique au droit de propriété littéraire ». Après avoir mis en regard les deux systèmes extrêmes, droit perpétuel et exclusif de l'auteur, droit souverain de la société, M. Heydemann montre que la vérité

est dans le système intermédiaire, qui réduit le droit de propriété littéraire à un privilége temporaire ayant pour durée la vie de l'auteur, plus un certain délai après sa mort. Nous ne suivrons pas M. Heydemann dans l'examen des diverses conventions internationales sur la propriété littéraire et dans la critique des différents principes qui ont servi de base à ces conventions (principe de réciprocité, *Eintragungssystem*, *getheiltes Verlagsrecht*). L'auteur conclut en renouvelant un vœu déjà formé par la réunion des libraires, tenue à Heidelberg en septembre 1871 : il demande que les divers traités conclus par l'Allemagne avec les autres États soient remplacés par un traité unique et général, qui supprimerait la formalité de l'inscription (*Eintragung*), garantirait le droit de traduction comme complément nécessaire du droit d'auteur et prendrait d'ailleurs pour base le principe de réciprocité.

Verhandlungen der seitdem Jahre 1859 *abgehaltenen zehn ersten deutschen Juristentage* (*Recueil des travaux des dix premiers congrès juridiques tenus en Allemagne depuis* 1859 *jusqu'en* 1872), par M. Karl von Kissling, avocat à Linz. Berlin, 1873. — Ce recueil, rédigé sur l'ordre et sous la direction de la commission permanente de l'*Union des jurisconsultes allemands* (*Juristen-Verein*), est divisé par ordre de matières, en huit chapitres portant les titres suivants : I. De l'organisation du congrès. — II. De l'enseignement et de la pratique du droit. — III. De la législation en général. — IV. Du droit civil. — V. Du droit pénal. — VI. De l'instruction criminelle et de l'exécution des peines. — VII. De l'organisation judiciaire et de la procédure en général. — VIII. De la procédure en particulier. Chaque chapitre contient le résumé, par ordre chronologique, de toutes les propositions et discussions relatives à la matière. Une table alphabétique, assez détaillée pour rendre les recherches faciles, complète le volume.

Das Enteignungsrecht (*le Droit d'expropriation*), par M. C. S. Grünhut, professeur à l'Université de Vienne. Vienne, 1873. — L'auteur commence par exposer, dans une introduction, le fondement du droit d'expropriation et l'histoire de ce droit dans les diverses nations civilisées : « C'est la France, dit M. Grünhut, qui a proclamé la première et proposé chez les autres peuples les vrais principes en cette matière. » La partie dogmatique du livre se divise en deux sections, la première portant sur le fond du droit, la seconde sur la procédure. Dans la première section, l'auteur examine tour à tour à quels biens, en faveur de quelles personnes, pour quelle entreprise l'expropriation peut être appliquée, en quoi consiste l'indemnité, en quel cas l'exproprié peut reprendre son bien, enfin quels sont les effets juridiques de l'expropriation et à quel moment ces effets se produisent. Sur chacun de ces points, l'auteur expose les principes rationnels et rapproche les législations positives des divers pays de l'Europe et des États-Unis d'Amérique. Dans la seconde partie l'auteur traite de la procédure d'expropriation et de toutes les questions de détail auxquelles cette procédure peut donner lieu.

P. GIDE.

Abhandlungen zur Reform des Gesetzgebung, von Dr Heinrich Jacques. — *I. Pressgesetzgebung* (*Mémoires relatifs à la réforme de la législation. — I. Législation sur la presse*). Leipzig, 1874. — L'auteur se propose d'étudier dans une série de brochures les principales questions à l'ordre du jour en Allemagne. Il étudie, dans cette première brochure, les difficultés que soulève la confection d'une loi sur la presse. Cette brochure est divisée en six parties : I. Introduction historique. — II Principe fondamental de la législation sur la presse. — III. Nature des délits de presse. — IV. Dispositions de police. — V. De la saisie. — VI. Responsabilité des personnes ayant participé aux délits de presse.

L'auteur annonce la publication prochaine de deux brochures, l'une sur les sociétés par actions, l'autre sur la juridiction administrative.

Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart (*Revue de droit privé et public actuel* (publiée avec le concours constant des membres de la Faculté de droit de Vienne), par Grünhut, professeur à l'Université. Vienne, octobre 1873, — Cette Revue est, suivant la préface publiée par le rédacteur en chef, destinée à combler une lacune qui existait en Autriche; jusqu'à présent, il n'y avait pas de Revue de droit destinée à réunir les efforts de tous ceux qu'intéressent les progrès de la législation.

Les principaux articles du premier numéro de cette Revue sont les suivants :

Des rapports de la philosophie du droit avec la science du droit positif et la partie générale de cette dernière, par Adolphe Merkel, professeur à l'Université de Vienne.

De la réforme des sociétés par actions, par Grünhut.

De la juridiction administrative, par Rossler, professeur à Rostock.

CH. LYON-CAEN.

SECTION DE LANGUE ITALIENNE.

Gli arbitrati internazionali ed il trattato di Washington (*l'Arbitrage international et le traité de Washington*), par A. Pierantoni, 1872. — Malgré son titre, cette brochure n'a qu'un intérêt spécial et d'actualité.

L'auteur a eu pour but de montrer que dans « l'affaire de l'Alabama » l'Angleterre n'avait pas le droit de s'opposer à ce que le tribunal de Genève connût des « dommages indirects » et soulevât l'incompétence du tribunal arbitral.

La brochure se divise en cinq parties : I. Dans la première, M. Pierantoni fait l'historique des faits qui ont donné lieu aux réclamations de l'Amérique contre l'Angleterre et qui ont amené le traité de Washington du 8 mai 1871. — II. L'auteur examine ensuite la théorie de quelques écrivains qui ont rêvé une fédération universelle, notamment de Laroque, et il montre que l'arbitrage est le seul moyen de maintenir la paix entre les nations. Il fait mention des arbitrages les plus célèbres, depuis celui de Jacob et de Laban jusqu'au traité de Paris d'avril 1856. — III. Dans une

troisième partie, il est parlé des règles générales des compromis. — IV. M. Pierantoni examine les questions de savoir si l'on peut soulever devant un tribunal arbitral un moyen d'incompétence. Il conclut pour la négative. Son premier argument, c'est que l'on entraverait toujours ainsi la mission des arbitres ; le second, c'est qu'il est superflu de soulever de tels moyens, puisque la sentence doit toujours se renfermer dans les termes mêmes du compromis. — V. M. Pierantoni montre enfin, d'après l'interprétation du traité, que l'Angleterre ne pouvait pas s'opposer à ce que le tribunal examinât la question des dommages indirects (p. 102-111).

Les conclusions de son travail peuvent se résumer ainsi :

1° Les compromis sont la seule forme possible de justice entre les nations.

2° Il faut se remettre à l'étude de cette forme de justice qui est aujourd'hui en honneur et qui a ses fondements dans les principes de la loi civile et les stipulations des traités.

3° La matière ne comporte pas l'exception d'incompétence.

4° La prétention de l'Angleterre est injuste.

5° La raison et le texte du traité démontrent que les arbitres ont le pouvoir de connaître de toute demande relative à l'Alabama.

6° La foi des traités s'opposait à ce que l'Angleterre entravât le cours de l'arbitrage. EUG. MIR.

Istituzioni di diritto civile italiano (*Institutes de droit civil italien*), par Emidio Pacifici Mazzoni, Florence, 1867. — Le titre même de cet ouvrage indique que l'auteur s'est proposé d'écrire un livre simple, pratique, utile à l'étudiant d'abord, au jurisconsulte ensuite. C'est un commentaire du Code civil italien, traité cependant dans la forme synthétique. Le premier volume, qui seul est en notre possession, contient les titres suivants :

Dispositions préliminaires. — Tit. I^er^. Notions préliminaires du droit et des lois en général et du droit italien en particulier. — Tit. II. Formation, promulgation, publication et sanction des lois. — Tit. III. Interprétation des lois en général et du Code civil italien en particulier. — Tit. IV. Application des lois en général et du Code civil italien en particulier. — Tit. V. Abrogation des lois.

Livre premier. Des personnes. — Tit. I^er^. De la qualité de citoyen et de la jouissance des droits civils. — Tit. II. Du domicile civil et de la résidence. — Tit. III. Des absents. — Tit. IV. De la parenté et de l'alliance. — Tit. V. Du mariage (ce titre constitue le commentaire des articles relatifs à la séparation de corps). — Tit. VI. De la filiation. — Tit. VII. De l'adoption. — Tit. VIII. De la puissance paternelle. — Tit. IX. De la minorité, de la tutelle et de l'émancipation. — Tit. X. De la majorité, de l'interdiction et du conseil judiciaire (*inabilitazione*). — Tit. XI. Des registres des tutelles des mineurs et des interdits, et des curatelles des émancipés et des individus pourvus d'un conseil judiciaire. — Tit. XII. Des actes de l'état civil.

Delle Successioni legittime testamentarie (*Des successions légitimes et testamentaires*). Étude par Antonio Falci, avocat, professeur extraordinaire de droit civil à l'Université royale de Messine. Messine, 1873. — Cet ouvrage forme en quelque sorte la suite du précédent. Il est conçu dans le même esprit, à la fois doctrinal et pratique. Nous n'avons encore reçu que les deux premiers fascicules. Le premier traite de la succession légitime; dans le second commence l'étude des dispositions qui règlent les successions testamentaires. H. BARBOUX.

SECTION DE LANGUE FRANÇAISE.

Traité des alluvions artificielles, par M. Octave Marais, avocat à la Cour de Rouen. Yvetot, 1872. — Cette étude intéressante est divisée en sept chapitres.

Dans le chapitre Ier l'auteur, après avoir défini les alluvions artificielles et retracé à grands traits l'historique de la question, fait remarquer très-exactement que le silence du Code civil sur les alluvions artificielles était naturel à une époque où l'on ne croyait guère possible les immenses travaux de canalisation des fleuves, exécutés de nos jours.

Le chapitre II est consacré presque tout entier à la question de la propriété des alluvions artificielles. Un premier système, plus conforme peut-être au texte qu'à l'esprit même des articles 556 et 560 du Code civil, attribue à l'État ou à ses concessionnaires les terrains conquis sur le fleuve. Un second système, basé sur cette considération qu'une digue même insubmersible n'empêche pas d'une façon absolue les eaux de se frayer un passage, ni par suite l'alluvion de se former *successivement et imperceptiblement*, reconnaît au contraire aux riverains le droit de propriété des alluvions artificielles, sauf le droit pour l'État de réclamer une indemnité de plus-value, conformément aux articles 30 et suivants de la loi de 1807. Enfin, un troisième système intermédiaire entre les deux premiers considérants, selon l'heureuse expression de Pascal, « les fleuves comme des chemins qui marchent », leur applique la loi du 24 mai 1842 sur la grande voirie, c'est-à-dire investit le riverain d'un droit de préemption. M. Marais, après une sérieuse critique du premier et du troisième système, se prononce en faveur du second; tel a été d'ailleurs l'avis de la commission spéciale qui fut chargée, en 1849, d'étudier la question des alluvions artificielles; tel est, en outre, le sens dans lequel est aujourd'hui fixée la jurisprudence administrative et judiciaire.

Le chapitre III concerne la procédure préliminaire aux travaux, et en particulier l'arrêté de délimitation qui en est le point de départ. L'auteur du traité analyse avec détail, à cette occasion, les deux systèmes de la Cour de cassation et du Conseil d'État, relatifs à la délimitation du domaine public fluvial et maritime, et il les combat également tous les deux : celui de la Cour de cassation, « parce qu'il sacrifie trop facilement le droit de propriété aux considérations d'une apparente équité; » celui du Conseil d'État, « parce qu'il empiète manifestement sur les attributions des tribunaux ordinaires ». M. Marais propose un troisième système; tout en admettant que

l'administration a seule compétence pour déterminer les limites du domaine public, il reconnaît aux tribunaux le droit, non pas d'accorder une indemnité au riverain troublé dans sa possession, mais bien d'ordonner la restitution du domaine usurpé. On sait que le tribunal des conflits, par deux décisions du 11 janvier 1873 et du 1er mars suivant, a établi une jurisprudence nouvelle dans laquelle il a fait une part aux traditions du Conseil d'État et à celles de la Cour de cassation.

Le chapitre IV présente de longs développements sur la question de la jouissance des alluvions pendant l'exécution des travaux. M. Marais rappelle que, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêt du 7 avril 1868), les propriétaires riverains n'ont aucun droit à prétendre sur les atterrissements et leurs produits jusqu'à l'achèvement des travaux et l'attribution à chacun des fonds riverains de sa part dans les avantages résultant de l'entreprise. L'auteur du traité combat cette jurisprudence, qui aurait pour conséquence de permettre à l'administration de laisser éternellement suspendu le droit des propriétaires en refusant d'achever les travaux; le seul système juste et logique à ses yeux consiste dans l'application de l'article 16 de la loi de 1807.

Les chapitres V et VI analysent la fin de la procédure : mode d'évaluation de l'indemnité, payement de l'indemnité, commission spéciale, etc. A propos de cette dernière institution, l'auteur fait remarquer que l'article 26 de la loi du 21 juin 1865 qui a transféré aux conseils de préfecture « le jugement des contestations qui, d'après la loi de 1807, devaient être jugées par une commission spéciale, » ne s'applique pas dans la matière des alluvions artificielles.

Le dernier chapitre du traité est relatif à la conservation des travaux. Doit-on appliquer ici l'article 26 de la loi du 16 septembre 1807, qui met la totalité des dépenses d'entretien à la charge des propriétaires? M. Marais n'hésite pas à se prononcer pour la négative, en se fondant sur cette considération que la loi de 1807 n'a pas pu prévoir les immenses travaux de canalisation dont l'entretien occasionne une dépense annuelle si importante. La loi de 1865 n'est pas non plus, selon l'auteur, applicable à la matière, en ce qui concerne la formation des associations syndicales autorisées. Quelle est donc la contribution respective des riverains et de l'État? « Sur ce point, dit l'auteur, règne l'arbitraire le plus absolu. » En fait, quand il s'agit des enrochements de la basse Seine, l'État entretient à ses frais exclusifs la partie de la digue située au-dessous du niveau moyen des eaux; le surplus est réparé à frais communs. L'auteur conclut en demandant qu'une loi fasse cesser ce régime arbitraire et donne satisfaction aux intérêts combinés de l'État et des riverains.

P. CHABROL.

L'Éditeur-Gérant : COTILLON.

2356 — Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et Cie, 26, rue Racine.

N° 6. — Juin 1874.

BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE

SÉANCE DU 22 MAI 1874.

Présidence de M. DUFAURE.

Sommaire. — Membres nouveaux. — Ouvrages offerts. — Compte rendu par M. Helbronner de l'ouvrage de M. David Dudley Field : *Outlines of an international Code.* — Compte rendu par M. Demongeot d'un document parlementaire anglais relatif à la formation des capitaux des compagnies de chemins de fer. — Observation sur le travail de M. Franck Chauveau concernant les lois électorales de l'Angleterre : M. Hubert-Valleroux. — Étude par M. Dunoyer sur la législation des brevets d'invention à l'étranger, et notamment sur les réformes proposées par une commission d'enquête au Parlement anglais. — Communication par M. E. Durier sur la législation relative à la propriété littéraire et artistique en Italie. — Compte rendu par M. Bufnoir de la dernière session du Congrès des jurisconsultes allemands.

La séance est ouverte à huit heures et demie.

Le procès-verbal de la dernière séance est adopté.

M. le Président fait connaître les noms des membres nouveaux admis par le Conseil de direction. Ce sont :

MM. PAGÈS (Émile), avocat à la Cour d'appel de Paris, 23, rue Jacob.
ABRAM (Benjamin), ancien magistrat, avocat à la Cour d'Aix.
VALABRÈGUE (Édouard), professeur agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.
ARNAULT, professeur agrégé à la Faculté de droit de Nancy.
QUINOTTE, docteur en droit, à Labour.
LOMBARD (Paul), professeur agrégé à la Faculté de droit de Nancy.

MM. Lehr (Ernest), docteur en droit, professeur de législation comparée à l'Université de Lausanne.

Renardet, professeur à la Faculté de droit de Dijon.

Don Morcillo, notaire, à Madrid.

Sauteyra, conseiller à la Cour d'Alger.

Dareste (Rodolphe), avocat, chez M. Dareste, recteur de l'Académie, à Lyon.

Yvernès, chef du bureau de la statistique au ministère de la justice.

M. le Secrétaire général annonce à la Société qu'elle a reçu de M. Torres-Campos, membre correspondant à Madrid, bibliothécaire de l'Académie de législation et de jurisprudence de cette ville, un envoi considérable de documents officiels et de publications privées, relatives à la législation espagnole et portugaise. Voici les titres de ces ouvrages :

Bulletin de la législation espagnole, 1873, 3 vol.

Revue de législation et de jurisprudence de Madrid, 1873, 2 vol.

Constitucion de la monarquia española.

Ley hypotecaria reformada, y reglamento general para su ejecucion.

Ley de enjuiciamento civil.

Ley sobre reforma de los aranceles notariales.

Leyes provisionales de administracion y contabilidad de hacienda y organizacion del tribunal de Cuentas del Reino.

Leyes provisionales sobre la casacion civil y criminal y ejercicio de la gracia de indulto.

Leyes sobre el registro y matrimonio civil.

Decreto é instruccion para proceder á la reforma de los amillaramientos.

Decreto reglamento y tarifas para la imposicion, administracion y cobranza de la contribucion industrial.

Tarifa general de la correspondencia que circule en el interior de la Peninsula, etc.

Reglamento para las oposiciones a catedras.

Reglamento sobre el modo de proceder el consijo de Estado in los negocios contenciosos de la administracion, con notas y adiciones.

Reglamento para la declaracion de las exencioses fisicas del servicio del ejercito y armada.

Reglamento de la administracion economica provincial.

Reglamento organico del cuerpo de policia gubernativa y judicial.

Reglamento para la asistencia facultativa de los enfermos pobres.

Reglamento provisional para la administracion y cobranza del im-

puesto sobre cédulas de empadronamiento y licencias de armas y de caza.

Reglamento provisional para la administracion y realizacion del impuesto reales y transmision de bienes.

Reglamento provisional para la administracion, liquidacion y cobranza del impuesto transitorio sobre rentas, sueldos y asignaciones.

Ordenanza de la milicia nacional, reglamento y circular para su ejecucion.

Instrucciones relativas a los impuestos transitorios sobre carruajes, timbre y puertas, ventanas y balcones establecidos por decreto de 2 de octubre ultimo.

Anuario historico-estadistico-administrativo de instruccion publica, publicado por la direccion de la Gaceta.

Una campana parlamentaria. — Coleccion de proposiciones presentadas y discursos pronunciados en las cortes españolas de 1872-73, *por la diputacion radical de Puerto-Rico.*

Memoria presentada el 2 *de Enero de* 1874 *a las Cortes constituyentes por el ministro de la gobernacion de la republica.*

Jurisprudencia del tribunal supremo en los juicios criminales expuesta por orden de materias, par de Santos Alfaro y Lafuente.

El codigo civil Español. — Recopilacion metodica de las disposiciones vigentes, anotadas con arreglo à la jurisprudencia del tribunal supremo de justicia, par D. Sabino Herrero.

Codigo civil portuguès, traduit par D. Patricia de la Escosura.

Principios del derecho penal con aplicacion al codigo español, par Vicente Santamaria de Paredes.

Extracto metodico de un curso completo de derecho politico y administrativo, par D. Ignacio M. de Ferran.

Observaciones acerca de Metodo que debe emplearse en el estudio de la Ciencia del derecho, par D. Fernando de Leon y Olarista.

Prolegomenos ó introduccion general al estudio del derecho.

El Jurado y su establecimiento en España, par D. Tomas Rodriguez Pinilla.

El Jurado. — Examen critico de los titulos IV y V del lib. II de la ley de enjuiciamiento criminal, par D. Telesforo Gomez Rodriguez.

Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España, par M. Francisco de Cardenas.

La familia foral y la familia castellana, par D. Segismundo Moret y Prendesgast y D. Luis Silvela.

La esclavitud en Puerto-Rico. — Discurso pronunciado por D. José Julian Acosta, ex diputado à Cortes.

La esclavitud en Cuba. — Discurso pronunciado por D. Joaquin Maria Sanroma, diputado à Cortes.

La abolicion de la esclavitud en el Brasil y en España. — Discurso pronunciado por D. Salvador Torres Aguilar, catedràtico de la Universidad de Madrid.

La cuestion social en las Antillas Españolas. — Discurso pronunciado por D. Rafael Maria de Labra.

M. Aurelio Prado y Rojas, juge à Buenos-Ayres, a envoyé à la Société la Constitution de la province de la Plata et la loi pour les élections nationales dans la République argentine, votées l'une et l'autre en 1873 ; M. Swetschinsky, la nouvelle loi militaire russe.

Enfin la Société a reçu les ouvrages suivants :

International congress for the repression of crime,

Annuario giudiziario del Regno d'Italia,

Diverses brochures concernant le système des prisons en Suisse et en Angleterre,

Ouvrages offerts par M. Ribot.

Des cessions et des suppressions d'offices, offert par l'auteur M. Greffier.

Organisation électorale, Représentation dans tous les pays civilisés, offert par l'auteur, M. J. Charbonnier.

M. Helbronner, *avocat à la Cour d'appel,* rend compte en ces termes de l'ouvrage de M. Dudley Field, intitulé : *Outlines of an international Code,* New-York, 1872 :

Dans votre séance du 18 mars 1869, j'ai eu l'honneur de vous rendre compte d'un fragment de projet de Code international, que vous avait communiqué l'association nationale anglaise pour l'avancement des sciences sociales. Ce fragment était l'œuvre des commissaires anglais qui avaient développé un canevas tracé par l'éminent publiciste américain, M. Dudley Field. Il avait eu cette idée généreuse, quoique prématurée peut-être, d'un Code international de droit des gens, et ressenti bientôt les inçonvénients d'une élaboration poursuivie à de grandes distances par des collaborateurs qui n'étaient reliés que par le désir commun de consacrer des loisirs à une œuvre scientifique et humanitaire.

M. Field se mit donc à l'œuvre, et après sept ans d'un travail qui a dû être opiniâtre si l'on en juge par les résultats, il offre un projet de

Code en 1,008 articles avec leur commentaire sous forme d'annotations. Cet ouvrage est divisé en deux parties, la première consacrée *aux relations des nations entre elles et entre leurs membres en temps de paix* (art. 1 à 702), et la deuxième aux *modifications apportées à ces relations par l'état de guerre* (art. 703 à 982). L'œuvre se termine par quelques définitions et dispositions générales (art. 983-1008).

En vous présentant ce projet, j'aurais eu une tâche assez difficile, celle de répondre aux graves objections que soulève l'idée même d'un projet de ce genre. Heureusement que l'auteur s'est trouvé lui-même dans une situation analogue, au Congrès des sciences sociales de 1873 à Norwich (1), et il a bien compris qu'il fallait parer aux attaques inévitables que les esprits pratiques ne manqueraient pas de porter à ce projet. L'exposé que fit à cette occasion M. Dudley Field est le véritable *discours préliminaire* de ce Code. Je me contenterai donc de vous en donner une traduction analytique.

Après avoir indiqué les matières habituelles comprises dans la première partie, c'est-à-dire dans le droit des gens public et le droit international privé, il signale une série de matières qui font l'objet de nombreuses conventions diplomatiques et qui ne sont pas traitées dans les ouvrages usuels. Cette portion du projet, à laquelle M. Field attache avec raison une très-grande importance, traite au point de vue international des navires, des douanes, des quarantaines, des chemins de fer, des télégraphes, des postes, des brevets d'invention, des droits de propriété littéraire ou artistique, des monnaies, des poids et des mesures et des signaux maritimes. On trouvera sous ces diverses rubriques, à côté de solutions scientifiques désirables, mais qui ne sont pas toutes à la veille d'être réalisées, des indications sur l'état actuel des conventions diplomatiques et des renvois aux différents traités que l'on chercherait vainement ailleurs. Il y a là des renseignements précieux pour les publicistes, les diplomates et les hommes d'affaires.

A la suite de ces chapitres se trouvent les articles qui sont, on peut le dire sans crainte, la base et la raison d'être de ce travail. Ils contiennent l'ensemble des mesures édictées en vue du maintien de la paix, et peuvent se résumer par l'arbitrage forcé en matière de différends internationaux. C'est ici que l'auteur se croit obligé d'aller au-devant des objections et des reproches. Il prévoit que son idée va être traitée d'utopie. Il pourrait répondre que l'utopie de la veille, c'est la pratique journalière du lendemain. Mais l'avenir éloigné ne suffit pas à son ardeur transatlantique. Il lui faut une réalisation actuelle, im-

(1) Voir *Transactions of the nat. assoc. for the promotion of social science.* Norwich, 1873, p. 219.

médiate. La proposition, dit M. Dudley Field, n'a rien de chimérique, l'arbitrage de Genève le prouverait suffisamment. Re montant aux origines de l'histoire américaine, il montre l'arbitrage réglant les rapports d'État à État dans la confédération, et plus tard depuis la constitution fédérale, tous les États souverains et indépendants soumis à la juridiction de la Cour suprême fédérale, qui a eu fréquemment à appliquer son pouvoir judiciaire. Ici, Messieurs, je laisse la parole à l'éminent écrivain :

« Pourquoi ce plan d'arbitrage ne pourrait-il pas s'étendre à l'Eu-
« rope? Ce continent contient dix-huit États indépendants, compre-
« nant les petites communautés de Saint-Marin, de Monaco, du Val-
« d'Andore, et en considérant comme un seul État la Suède et la
« Norwége, et comme *unie* l'Allemagne, sauf la province (*sic*) autri-
« chienne.

« Dix de ces États seulement sont plus riches et plus peuplés que les
« États les plus populeux et les plus riches de l'Union américaine. Ce
« sont la Grande-Bretagne avec l'Irlande, la France, l'Allemagne,
« la Russie d'Europe, l'Autriche, l'Italie, l'Espagne, la Turquie
« d'Europe, la Suède avec la Norwége et la Belgique. Il y a cinq
« États, la Hollande, le Portugal, la Suisse, le Danemark et la Grèce
« qui sont moins peuplés que l'État de New-York ..... Pourquoi ces
« États ne soumettraient-ils pas leurs contestations à une juridiction
« permanente, tout comme New-York et la Pennsylvanie? Si ces
« cinq États étaient amenés à ce résultat, pourquoi en serait-il autre-
« ment de la France et de l'Allemagne? La seule raison, si c'en est
« une, se tire de ce que la France et l'Allemagne étant plus puissantes
« ne consentiraient pas à y aliéner leur liberté d'action, et qu'en cas
« de refus elles ne pourraient être contraintes. »

M. Dudley Field s'efforce de réfuter l'objection qu'il se fait à lui-même par des raisons philosophiques et pratiques. En théorie, il ne trouve pas plus respectable les droits du fort que ceux du faible; il ne voit non plus rien qui porte atteinte à l'honneur d'une nation dans ce consentement de soumettre à un tribunal arbitral la décision d'une contestation internationale. Sur ce terrain, il a mille fois raison. Mais quand il aborde les arguments pratiques, il apporte des raisons moins solides. Pour lui, l'analogie entre les puissances de l'Europe et les États souverains qui forment les États-Unis d'Amérique est complète. Ce qui est accepté par ceux-ci doit être acceptable à ceux-là; au besoin tous les autres sont là pour contraindre les récalcitrants. Cette théorie suppose un lien entre les nations européennes; elle argumente comme si l'union européenne était organisée avec ses pouvoirs judiciaire,

législatif et exécutif, ayant surtout une armée fédérale pour appuyer les lois fédérales et faire exécuter les arrêts du tribunal suprême.

L'Europe est bien éloignée de cette situation désirable. On a entrevu quelque projet de ce genre chaque fois que les souverains, effrayés par des bouleversements territoriaux ou politiques, ont voulu s'assurer une situation acquise. On peut deviner quelque chose d'analogue dans un lointain menaçant, lorsque abandonnant le domaine économique les associations ouvrières voudront un jour faire de la politique internationale. Mais actuellement les principes mis en relief avec tant de zèle et de science par M. Dudley Field restent à l'état de vœu scientifique. Ce sont des jalons pour des pionniers d'un autre âge.

Le traité de Washington et l'arbitrage de Genève ont fait naître trop d'illusions généreuses. L'Amérique ne demandait qu'une indemnité, l'Angleterre n'en contestait sérieusement que l'étendue, la moindre guerre eût coûté plus cher aux deux que n'importe quel arbitrage; toutes deux savent calculer, elles ont préféré la paix. Mais l'arbitrage est un précédent qui ne tire pas à conséquence, comme disent les Anglais. Pour en saisir la portée, il suffit de rappeler que les deux puissances parties à l'arbitrage résolurent de soumettre les *trois règles* à l'acceptation des puissances maritimes de l'Europe. Elles ont longtemps retardé cette formalité, mais il a été dit que l'Allemagne avait été consultée officieusement sur le point de savoir si elle donnerait son adhésion : Certainement, répondit le trop habile chancelier de l'Empire, à condition que les neutres y ajoutent la clause de ne fournir aucune contrebande de guerre aux belligérants (1). L'Amérique et l'Angleterre n'ont pas encore fait la proposition officielle.

Le second volume, qui forme en même temps la seconde partie du projet, est consacré aux modifications que l'état de guerre apporte aux relations internationales. M. Dudley Field en a donné à Norwich un rapide résumé. « L'idée générale a été de limiter les hostilités aux « militaires et de restreindre leur effet aux propriétés nationales. Les « dispositions des traités modernes prohibant l'emploi de certains « engins destructeurs et protégeant les ambulances y sont rappelées « et développées. Le bombardement des villes ouvertes y est absolu- « ment interdit. » Si l'auteur a cru devoir mettre cette défense en évidence, c'est qu'apparemment les arguments psychologiques de l'école contemporaine allemande ne l'ont pas séduit. Le projet, dans cette partie, contient des dispositions qui, par contre, ne sauraient

(1) M. Dudley Field la comprend dans son article 964.

rallier nos suffrages. Par exemple, article 729 : « L'allégeance des nationaux résidant sur une portion du territoire au pouvoir de l'ennemi est suspendue en tant qu'elle est incompatible avec l'autorité légale de l'ennemi. » Bien que cette disposition soit appuyée d'autorités imposantes, elle nous paraît contraire aux notions du devoir du citoyen envers son pays. L'ennemi a la force, qu'elle veille à son salut. L'occupation ne saurait produire aucun effet de droit, ni surtout relâcher les lois qui rattachent le citoyen à son pays malheureux. Appliquer cette doctrine, c'est prohiber en droit toute mesure de défense. L'article 731 nous paraît aussi contenir une innovation contestable : « L'ennemi devra jusqu'au traité de paix respecter le droit civil régissant les habitants dont il occupe le territoire, mais il pourra introduire son droit criminel dans l'étendue de son occupation militaire. » Qu'il le fasse en ce qui concerne les infractions commises envers les troupes d'occupation, c'est la conséquence du fait militaire, les conseils de guerre seront les tribunaux de répression; ce n'est pas un droit. Mais admettre ce principe pour les délits et crimes de droit commun, et avec les juridictions ordinaires de l'ennemi, c'est aller trop loin suivant nous.

C'est dans cette seconde partie que se trouvent énoncés les droits et les devoirs des neutres. (V. notamment article 964 qui contient les trois célèbres propositions adoptées par le traité de Washington.)

L'œuvre de M. Dudley Field est un véritable monument de recherches laborieuses, intelligentes et embrassant tous les auteurs anciens et modernes de tous les pays. Son mérite scientifique est au-dessus de mes éloges. Mais au point de vue pratique et malgré l'approbation donnée à l'idée d'un Code international par le président Grant, ce Code nous paraît devoir rester longtemps encore à l'état de *projet*. Cependant M. Dudley Field a l'énergie d'un Américain et la foi d'un croyant. Il voit dans la fondation de l'Institut de droit international à Gand et dans le Congrès qui doit s'ouvrir en août 1874 à Genève un gage de réalisation moins éloignée de l'idée à laquelle son nom restera attaché. Si l'avenir venait, contre tout attente, démentir nos prévisions, la Société de législation comparée serait, à n'en pas douter, la première à s'en réjouir.

M. Demongeot, *maître des requêtes au Conseil d'État*, dépose le compte rendu d'un document parlementaire anglais, intitulé :

General Report, by captain Tyler, in regard to the share and loan capital, the traffic in passengers and goods, and the working expenditure and net profits from railway working of the railway companies of the

united kingdom, for the year 1872; *presented to both houses of Parliament by command of Her Majesty. London*, 1874.

Ce rapport, dont la rédaction a été confiée au capitaine Tyler, réunit en quelques pages un nombre considérable de renseignements statistiques sur l'état de l'industrie des chemins de fer dans le Royaume-Uni pendant l'année 1872, la dernière pour laquelle les résultats généraux de l'exploitation aient été officiellement constatés. La plupart de ces renseignements n'ont donc qu'un rapport éloigné avec l'objet des études de la Société ; quel que soit leur intérêt, elle n'a aucune conclusion à tirer des chiffres qui résument l'importance du trafic en voyageurs et marchandises, les frais et le produit net de l'exploitation. Mais il y a un point qui touche directement à la législation, et qui depuis quelques années a donné lieu dans la presse française à une polémique assez vive par suite de l'ardeur des spéculations engagées ; c'est celui que le capitaine Tyler mentionne en premier lieu dans le titre de son rapport, à savoir la formation du capital des compagnies, la proportion des actions et des obligations (*the share and loan capital*). Il nous paraît utile de profiter des renseignements donnés par le document anglais pour rapprocher les règles établies à cet égard par la législation française de celles qui ont été posées dans les législations du Royaume-Uni, de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Espagne.

« En cette matière, disait à la tribune de la Chambre des représentants de Belgique M. Bara, ancien ministre de la justice, pendant la discussion du projet qui est devenu la loi sur les sociétés du 18 mai 1873, nous avons parfaitement le droit d'édicter tout ce qui est nécessaire pour satisfaire aux besoins sociaux. Nous ne pouvons pas méconnaître cette vérité, que souvent la société anonyme est une chose anormale et peu conforme aux principes. Ainsi, dans la société anonyme on suppose un capital actions, et il en est dont le capital actions se réduit à rien ; dès lors, il faut garantir les obligataires qui ont fait le vrai capital. »

Ce point est cependant un de ceux que le législateur a le plus longtemps négligé, dans presque tous les pays civilisés, de régler par une disposition générale. Mais cela ne tient pas à un scrupule économique inspiré par la doctrine si répandue de nos jours du *laisser faire ;* cela tient au contraire au système de centralisation, qui a placé les sociétés anonymes sous la tutelle du gouvernement, en le chargeant de mesurer à chacune d'elles, d'après l'état de son crédit, la faculté de contracter des emprunts. En France, ce système a survécu, spécialement pour les compagnies de chemins de fer, à l'introduction d'un régime de liberté par la loi sur les sociétés par actions du 24 juillet 1867.

La question toutefois n'a pris une importance pratique que depuis

la loi du 12 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local. Le premier réseau des grandes lignes a été exécuté tout entier au moyen des actions intégralement versées des compagnies, et les obligations n'ont fait leur apparition sur le marché qu'au moment où il s'agissait de compléter les lignes et les travaux accessoires ou de créer les lignes secondaires; les obligations se trouvaient alors garanties, non-seulement par la totalité des actions souscrites, mais encore par la valeur industrielle des lignes, les subventions de l'État, et le plus souvent par une garantie d'intérêt. Le système de la garantie d'intérêt a été généralisé et étendu, par les conventions de 1859, à l'ensemble du nouveau réseau, lorsque l'expérience tentée pendant deux ans, sous l'empire des conventions de 1857, eut paru démontrer l'insuffisance du crédit des compagnies pour remplir seules, en temps de crise, leurs engagements. C'est depuis cette époque qu'il a fonctionné chaque année dans une proportion très-onéreuse pour le trésor public, mais très-rassurante pour les capitaux empruntés.

Aujourd'hui que les garanties offertes par les obligations des grandes compagnies ont conquis la confiance du public, le gouvernement peut-il laisser s'introduire sur le marché, sans son autorisation, des titres qui, en portant le même nom, pourraient inspirer la même confiance, sans reposer sur la garantie d'un capital en actions correspondant à l'importance des emprunts contractés, alors surtout que les lignes pour lesquelles ces emprunts seraient souscrits ne donneraient encore aucun produit ? Le Conseil d'État ne l'a pas pensé, et se fondant sur le droit que donne au Gouvernement la loi du 12 juillet 1865 (art. 2) d'autoriser l'exécution des travaux, il n'a pas hésité à imposer par les décrets déclaratifs d'utilité publique des conditions financières. D'après la jurisprudence adoptée, en aucun cas il ne peut être émis d'obligations pour une somme supérieure au montant du capital actions. Aucune émission d'obligations ne peut, d'ailleurs, être autorisée avant que les quatre cinquièmes du capital actions aient été versés et employés en achats de terrains, travaux, approvisionnements sur place ou en dépôt de cautionnement.

Bien que les décrets n'exigent que le versement et l'emploi des quatre cinquièmes, il faut reconnaître que le délai nécessaire pour obtenir l'autorisation à donner par le ministre des travaux publics, de concert avec le ministre de l'intérieur, et après avis du ministre des finances, entraîne, sous peine d'interruption des travaux en cours d'exécution, l'appel, le versement et l'emploi préalable du dernier cinquième sur le capital social. Par suite de cette observation, la jurisprudence imposée aux compagnies de chemins de fer d'intérêt local équivaut en pratique à l'application du troisième paragraphe de l'ar-

ticle 68 de la loi belge du 18 mai 1873, dont la portée est générale : « Le montant des obligations émises par une société anonyme ne peut, en aucun cas, être supérieur au capital *versé*. »

L'Assemblée nationale s'est montrée moins rigoureuse dans les conditions imposées par elle aux nouvelles compagnies de chemins de fer d'intérêt général ; par une loi du 23 mars 1874, prescrivant la mise en adjudication de ligne de Besançon à Morteau, elle a permis l'émission d'obligations après le versement et l'emploi de la moitié seulement du capital actions ; il est vrai que, pour certaines compagnies de chemins de fer d'intérêt général qui paraissaient présenter plus de solidité, le Conseil d'État avait admis déjà une réduction de quatre à trois cinquièmes. La discussion établit que l'Assemblée a cédé à des considérations de simplicité apparente, en étendant la proportion de moitié, adoptée pour le montant du capital à souscrire par les actionnaires, à la quotité des versements dont ils seraient tenus avant toute émission d'emprunts. Il résulte de là que si une compagnie émet la totalité de ses obligations sans appeler la moitié non versée de son capital, elle aura pu mettre en circulation deux fois plus d'obligations que d'actions, la moitié des obligataires n'ayant d'autre gage qu'une créance contre les porteurs d'actions non libérées.

Cette situation diffère peu de celle que le Parlement anglais avait admise à l'origine pour les compagnies concessionnaires de lignes très-importantes, par exemple le *Great Western Railway*. L'acte du 31 août 1835 (art. 237) n'autorisait l'émission d'obligations en sus du capital social que jusqu'à concurrence du tiers de la valeur de ce capital, et seulement dans le cas où, contrairement aux prévisions du devis, ce capital, entièrement souscrit, n'aurait pas suffi à l'exécution des travaux entrepris.

Toutefois, la moitié du capital souscrit était seule immédiatement exigible, et après ce versement de moitié, l'autre moitié pouvait être couverte par l'émission d'une première série d'obligations *en anticipation sur le capital* (239), dont le remboursement ne devait pas nécessairement précéder l'émission de la seconde série, dite en sus du capital. On voit par là que la compagnie pouvait réaliser au moyen d'emprunts une somme supérieure des deux tiers à la valeur de la portion versée du capital social.

Cette faculté, d'ailleurs, n'a pas paru en Angleterre rassurante pour le crédit public ; car aujourd'hui le règlement de la Chambre des lords (*standing order*), sans distinguer deux séries d'obligations, dispose simplement qu'aucune compagnie de chemins de fer ne pourra être autorisée par l'acte de concession à émettre des emprunts ou à donner hypothèque (*loan or mortgage*) pour une somme supérieure au tiers

du capital social, ou avant le versement préalable de la moitié de ce capital. Le règlement de la Chambre des communes contient les mêmes dispositions, tout en réservant aux comités la faculté d'établir dans leur rapport qu'il y a des motifs de dispense, partielle ou totale, en faveur des compagnies demanderesses.

En fait, ces dispenses paraissent avoir été fréquemment appliquées. Il résulte en effet des chiffres consignés au rapport du capitaine Tyler que, sur l'ensemble des capitaux engagés dans l'industrie des chemins de fer, tant en Angleterre qu'en Écosse et en Irlande, les actions (*share*) représenteraient, en 1871 et 1872, 42 p. 100, et les obligations (*loan*) 27 p. 100. Mais entre le capital social (*ordinary capital*) et la capital d'emprunt, le rapporteur doit faire figurer deux catégories d'actions de priorité qui paraissent avoir remplacé les anciennes obligations anticipées et qui représentent ensemble le complément, soit 31 p. 100, sous le nom de capital privilégié (*preference capital*) ou de capital garanti (*guaranteed capital*). J'ai demandé en Angleterre la signification précise de ces deux termes, et je dois avouer que je ne saisis pas bien la différence des deux définitions qui m'ont été données. On ne saurait admettre néanmoins que cette différence n'existe pas, et que les diverses compagnies désigneraient la même chose par d'autres noms. Le capital privilégié était seul usité en 1858, et le capital garanti n'a fait son apparition que depuis cette époque; s'ils ne pouvaient entrer à la fois dans la formation du capital d'une seule compagnie, on ne voit pas pourquoi le capitaine Tyler distinguerait deux catégories et dresserait dans ses tableaux deux colonnes séparées, en rapprochant le capital privilégié du capital ordinaire, et le capital garanti du capital obligations.

Ce que je suis en mesure d'affirmer, c'est que le capital garanti rapporte un intérêt fixe, et à ce titre improprement qualifié de dividende; en effet, lorsqu'une compagnie donne sa ligne à bail, le capital ordinaire de cette compagnie est considéré comme le capital garanti de la compagnie qui a pris à sa charge les risques de l'exploitation. Les actions garanties diffèrent d'autant moins des obligations que, par suite d'une combinaison récente et en voie de développement, plus de la moitié de celles-ci, 15 contre 12, ont cessé d'être remboursables et donnent droit à une rente perpétuelle analogue à celle des emprunts d'État; c'est ce qu'on nomme le *debenture stock*. Le capital privilégié pourrait donc différer du capital garanti en ce que, tout en rapportant d'abord comme celui-ci un intérêt fixe, il n'entrerait pas moins en partage de l'excédant de bénéfices avec le capital ordinaire, après qu'il aurait été prélevé pour celui-ci le même intérêt, à compte sur le dividende.

Quoi qu'il en soit, le rapport du capitaine Tyler, dans le tableau où il établit la proportion des divers capitaux (*share et loan capital*), met franchement en opposition le capital ordinaire avec tous les autres, actions privilégiées et obligations, et arrive ainsi à la proportion de 42 contre 58 p. 100. Le produit net moyen, 4,51 en 1872, s'est réparti comme il suit : 5,14 de dividende en moyenne pour la première catégorie et 4,39 d'intérêt pour les autres. Sur le capital ordinaire, évalué à 239 millions de livres sterling, près de 33 millions n'ont touché aucun dividende; un peu plus de 9 millions, sur 114 formant le capital privilégié, sont restés également improductifs ; le capital garanti a toujours rapporté un intérêt qui, pour 2 millions 1/2 seulement sur 63, s'est abaissé à 2 1/2 p. 100, et pour 1 million 1/2 seulement à 3 ou 3 1/2 p. 100. Une pareille situation économique assure clairement, comme on le voit, le service de tous les emprunts. Le capitaine Tyler, qui est chargé d'une mission en Amérique, n'y trouvera pas une situation aussi prospère. Aux États-Unis, 115 compagnies de chemins de fer n'ont pu payer, en 1873, les coupons échus de leurs obligations; ce qui représente sur les intérêts un déficit de 27 millions de dollars. On voit les conséquences d'une législation dont l'extrême tolérance a été constatée dans l'*Annuaire de législation étrangère*, auquel nous renvoyons (1).

En Belgique, l'article 68 de la loi du 18 mai 1873, voté sans opposition, est venu mettre un terme à des abus particulièrement fréquents dans les compagnies de chemins de fer et dénoncés par M. Bara avec une grande énergie :

« Il y a beaucoup de sociétés, disait-il, et il y en aura beaucoup encore dans lesquelles les obligataires ont et auront des intérêts beaucoup plus considérables que les actionnaires... Il y a des sociétés où les administrateurs ont toutes les actions sur lesquelles il a été très-peu versé ou qu'on a rachetées presque pour rien, et où le capital réel est constitué par les obligations. Dans ces sociétés, les obligataires sont les véritables et presque les seuls intéressés... Pour la plupart des compagnies de chemins de fer, depuis un grand nombre d'années, les choses se passent ainsi; les actions ne sont que du papier qui se trouve entre les mains des administrateurs. C'est parfaitement connu... C'est un abus, mais c'est un fait, et nous tâchons d'y remédier... »

En prenant pour base, dans la limitation des emprunts, non le capital souscrit, mais le capital versé, la loi belge a choisi le remède le plus simple, le plus rationnel et le plus efficace, dans tout système de

(1) V. *Annuaire*, 2e année, 1873, p. 132 et 135.

législation qui autorise la transformation d'actions non libérées en titres au porteur.

L'Espagne a également sur cette matière une législation complète et uniforme pour toutes les compagnies de travaux publics. La loi du 10 juillet 1856 fixait la limite des émissions d'obligations à 50 p. 100 du capital réalisé en actions. Le *Real orden* du 11 juillet 1860 élevait cette limite de la moitié à la totalité du capital actions, augmenté des subventions versées soit par le gouvernement, soit par les provinces, soit par les municipalités; une décision administrative ultérieure a autorisé les compagnies à considérer comme subventions les sommes représentant les entrées en franchise de douanes de leur matériel. Enfin la loi du 29 janvier 1862 a fait varier la limite suivant le taux d'intérêt des obligations à émettre, de manière que le capital nominal réalisable par voie d'emprunt augmente à mesure que le taux s'abaisse. Égale au montant du capital évalué ainsi qu'il vient d'être dit, pour un intérêt de 6 p. 100, considéré comme taux normal, la limite s'élève progressivement au double lorsque le taux d'intérêt descend à 3 p. 100. Cette combinaison, très-logique si l'on admet que le taux d'intérêt comprend l'amortissement, pourrait être utilement imitée.

En Prusse, comme dans la plupart des États, l'Espagne et la Belgique exceptées, cette matière est, depuis la loi du 3 novembre 1838 sur les chemins de fer encore en vigueur, abandonnée à l'appréciation discrétionnaire du gouvernement. Le nouveau projet de loi, présenté au mois de janvier 1874, oblige seulement le ministre du commerce à prendre l'avis d'un conseil des chemins de fer dont l'institution est proposée. En principe le capital social doit suffire à l'exécution de l'entreprise, d'après l'évaluation faite des travaux, et ce n'est que pour une extension, la pose de secondes voies, etc., qu'une augmentation de capital ou une émission d'emprunt serait autorisée par le ministre du commerce, chargé d'en fixer les conditions après avoir pesé toutes les garanties. Toutefois la pratique paraît avoir été moins ferme que la théorie. A côté des obligations se sont introduites des actions de priorité. La proportion généralement admise est celle de deux obligations contre trois actions; mais la statistique publiée par les journaux financiers montre qu'elle a été fréquemment dépassée.

En résumé, cette matière est une de celles où l'intervention de l'autorité semble le plus légitime et le plus salutaire; car derrière la question économique du crédit se cache une question d'honnêteté publique. Mais on ne saurait guère méconnaître que la fixité de la loi est préférable à l'élasticité d'une décision administrative : le gouvernement se trouverait ainsi déchargé d'une mission délicate et d'une responsabilité d'autant plus lourde que, pour braver les récrimina-

tions intéressées, il ne se sent pas toujours appuyé sur l'opinion publique. La fermeté que le législateur apporte d'ordinaire dans l'établissement d'un principe général fléchit parfois en présence d'une solution d'espèce; comment le gouvernement ne faiblirait-il pas à son tour? Une loi paraîtrait peut-être étroite à l'égard de certaines entreprises d'une solidité de crédit exceptionnelle; mais après tout y a-t-il grand inconvénient à obliger les actionnaires d'une société très-prospère à chercher des associés là où ils préféreraient de simples créanciers? L'appréciation discrétionnaire d'autre part conduira toujours à certaines complaisances en faveur des entreprises les moins recommandables; sous le couvert de l'intérêt public, ce sont en effet les moins solides qui réclament le plus d'encouragement; et c'est à elles au contraire que le gouvernement doit se croire tenu d'appliquer la règle la plus dure; refuser des facilités ou susciter des entraves, c'est tout un. Il ne faut donc pas s'étonner que l'opinion publique se laisse surprendre et fasse fausse route; mais c'est en France surtout qu'il y aurait péril à lui céder, car c'est en France que, par une singulière confusion de langage, on a pris l'habitude d'assimiler pour ainsi dire le capital actions et le capital obligations, de les faire entrer en ligne de compte, sur le même pied, dans l'évaluation d'une entreprise, et de suppléer à l'insuffisance de l'actif par un accroissement du passif, affichant ainsi la prétention naïve de se réserver les chances de bénéfices et de faire porter les risques de perte sur l'argent d'autrui.

La discussion est ouverte sur les travaux lus à la dernière séance.

M. Hubert-Valleroux, *avocat à la Cour d'appel*, demande à présenter une observation à propos de l'étude faite par M. Franck Chauveau sur les lois électorales de l'Angleterre. Il s'exprime en ces termes :

Je n'ai point demandé la parole pour critiquer ou redresser quelque passage de l'excellent travail de M. Chauveau, mais pour insister sur un point qui, dans les circonstances actuelles, me semble avoir une importance spéciale : je veux parler de la conduite des ouvriers anglais dans les dernières élections.

Le rapport qui vous a été présenté faisait remarquer combien le résultat de ces élections avait trompé le public et les partis. Aux anciens électeurs on venait d'en ajouter d'autres en grand nombre, presque tous moins fortunés et moins éclairés que ceux qui déjà possédaient le droit de vote, et le parti libéral, loin d'acquérir des forces nouvelles, cédait au parti conservateur! On avait vu en particulier les unions de

métier grouper plus de 800,000 ouvriers, les discipliner avec un soin rigoureux, tenir des congrès, avoir des conseils permanents; on les avait entendues proclamer, par l'organe de leurs congrès et de leurs conseils, que le temps était venu de revendiquer les droits de la classe ouvrière et que le moyen le plus efficace était la nomination de candidats ouvriers. Et après de si vives démonstrations, deux ouvriers seulement sur plus de 650 députés étaient élus à grand'peine. D'où vient donc un résultat si peu en rapport avec la grandeur apparente des moyens et avec les appréhensions que leur puissance supposée avait fait naître? Ce n'est point assurément sortir de l'objet de nos études que de le rechercher brièvement.

Les ouvriers anglais — j'entends ceux qui lisent et qui réfléchissent, et le nombre en est, je crois, plus grand qu'en France — ne se passionnent point pour les questions politiques. Ils ne songent nullement à changer la forme de leur gouvernement, et les luttes des partis libéraux et conservateurs les laissent indifférents. Il y a là, à leur sens, une querelle très-propre à passionner ceux qui veulent acquérir le pouvoir et ceux qui craignent de le perdre, mais dont eux-mêmes se sentent fort désintéressés, tout se passant en dehors et au-dessus d'eux. Leur souci se porte uniquement sur les questions économiques, je dirais volontiers sur les questions sociales, si ce mot ne faisait naître l'idée de modifications hautes et profondes absolument en désaccord avec les allures et les visées de l'esprit anglais. Pour les ouvriers d'outre-Manche, il ne s'agit pas, en effet, d'organisation du travail par l'État, encore moins de liquidation sociale; leurs vœux sont limités, modestes et d'une réalisation facile, même dans un prochain avenir : Abrogation du *Criminal Amendment Act*, du *Master and Servant Act;* révision de la loi sur le travail des enfants et des femmes dans les usines, enfin modification de quelques dispositions légales blessantes pour eux, voilà tout ce qu'ils réclament.

Ces revendications s'étaient manifestées à diverses reprises dans les congrès où siégeaient les délégués des Trades' Unions, et les électeurs ouvriers de 1874 n'avaient point demandé à leurs candidats d'autre engagement que la promesse, s'ils arrivaient à la Chambre, de s'employer à faire aboutir ces réclamations.

Cette tendance d'esprit toute pratique (1) et terre à terre des ouvriers

(1) Je ne veux pas dire que les théories de nos écoles socialistes n'aient point trouvé d'adeptes en Angleterre. Le système de Louis Blanc était si fort en faveur en 1848 que son portrait se voyait encore, plusieurs années après, dans nombre de boutiques et de salles de réunion. Jamais toutefois ces idées, bien délaissées aujourd'hui, n'ont assez influé sur l'opinion pour déterminer quelque tentative d'exécution.

anglais est ancienne déjà. Elle s'est montrée dès l'époque où l'extension de l'industrie et le remplacement des petits ateliers par de grandes usines ont distingué du reste de la population, tout en augmentant leur nombre, ces travailleurs manuels qui désormais deviennent un peuple à part ayant ses intérêts spéciaux.

Tant que le droit électoral fut denié aux ouvriers, leur seul mode de réclamation consista en ligues, en pétitions, en meetings. C'est ainsi que les ouvriers ont envoyé plusieurs fois au Parlement des pétitions « monstres » dont l'une contenait plus de 138,000 signatures. C'est ainsi encore qu'est 1832, lors de l'agitation pour l'abolition du travail des enfants dans les mines, la ville de Manchester se vit un jour traversée par une longue procession d'enfants chétifs, amaigris, déguenillés qui défilaient en chantant des cantiques. C'étaient des enfants employés dans les mines que l'on avait ainsi réunis, pensant que leur aspect navrant plaiderait très-éloquemment leur cause et leur vaudrait de nombreux partisans.

Ce furent des députés appartenant au parti conservateur qui prirent alors en main la cause des ouvriers et qui firent triompher leurs réclamations les plus pressantes, et cela malgré la résistance obstinée du parti libéral, composé d'industriels et de commerçants qui voyaient avec indignation la loi s'interposer entre eux et ceux qu'ils employaient (1). Le même spectacle se vit plusieurs fois, et il n'est pas inutile d'insister sur tout ce qu'a d'étrange pour nos idées une lutte où les ouvriers manuels ont eu les conservateurs pour champions et pour adversaires acharnés les libéraux.

Dès que la nouvelle loi électorale eut été votée, la première pensée des unionistes fut d'envoyer au Parlement des députés ouvriers. La mesure fut résolue dans plusieurs congrès successifs (2). On ajoutait seulement que partout où les candidatures ouvrières ne sembleraient pas offrir de chances de succès, les suffrages devraient se reporter sur les candidats politiques qui s'engageraient à demander au Parlement les modifications légales indiquées par le congrès.

La dissolution du Parlement et les élections surprirent tout le monde.

(1) Je dois ajouter, pour être juste, que les libéraux touchés à leur tour des souffrances du peuple en un point où les souffrances pouvaient être apaisées sans porter atteinte à leurs intérêts, ont peu après revendiqué avec ardeur la liberté du commerce des grains, liberté très-déplaisante pour les conservateurs, tous propriétaires fonciers, puisqu'elle devait, en ouvrant le marché à des concurents, diminuer sensiblement leurs revenus.

(2) J'ai rendu compte de l'organisation de ces unions dans un travail inséré au *Bulletin* d'avril 1872. J'ai parlé également des Congrès unionistes dans une étude qui a paru au *Bulletin* de mars 1873.

Le conseil permanent chargé d'exécuter les vœux du congrès s'occupa d'abord de la question des voies et moyens et jugea qu'une somme de 1 million était indispensable pour couvrir les frais de la campagne électorale qui allait s'ouvrir (1). Il réclama donc des unions affiliées un schilling par membre ce qui, en comptant 900,000 membres, chiffre inférieur à la réalité, devrait produire la somme nécessaire. Les unions, ou du moins la plupart d'entre elles, refusèrent le versement et, par suite, la mesure votée au congrès ne put être mise à exécution. Quinze candidats ouvriers furent toutefois mis en avant; mais les uns étaient portés et soutenus par l'union dont ils étaient membres et ordinairement secrétaires; d'autres furent défrayés par le parti libéral. Ce parti, qui depuis quelques années déjà avait modifié son attitude vis-à-vis des ouvriers, offrit d'aider pécuniairement plusieurs de leurs candidats qu'il espérait, dans certaines circonscriptions, opposer avec succès aux candidats conservateurs, à charge par ces candidats de venir s'ils étaient élus, siéger parmi les libéraux. On vit aussi plusieurs libéraux accepter, pour obtenir les voix des ouvriers, le mandat imposé par les unionistes à leurs propres candidats. Il n'y eut, en somme, aucun ensemble dans le vote des électeurs ouvriers. Les unionistes votèrent tous ou pour des candidats de leur classe ou à défaut pour des libéraux. Les non-unionistes votèrent, suivant leurs opinions ou leurs intérêts, soit pour des libéraux, soit pour des conservateurs. Les ouvriers du Lancashire, le comté d'Angleterre qui compte le plus de sociétés coopératives ou d'assistance mutuelle, donnèrent leurs voix uniquement à des conservateurs.

Deux ouvriers seulement furent élus. Mais il convient de faire remarquer que ni l'un ni l'autre de ces deux ouvriers ne travaille de ses mains. L'un d'eux, M. Burt, est secrétaire d'une union de mineurs; ses fonctions consistent à recevoir les cotisations, tenir les écritures, etc. Comme les députés ne reçoivent point d'indemnité, ses mandataires lui assurent un traitement annuel de près de 500 livres. Je ne puis m'empêcher d'opposer cette générosité des ouvriers anglais à la conduite des ouvriers allemands qui envoyant l'un des leurs au Reichstag, sans lui allouer aucune indemnité, l'ont obligé, pour gagner son pain quotidien, à entrer comme simple ouvrier dans l'atelier d'un tourneur de Berlin, où il travaille dans l'intervalle des séances. Quant à M. Macdonald, il a été ouvrier jadis, professeur ensuite, et il a fait fortune en commanditant, pendant la guerre de sécession, ces forceurs de blocus qui ont coûté si cher à la nation anglaise

(1) Je dois les renseignements qui suivent à un publiciste fort compétent en cette matière, M. Ch.-M. Limousin.

après avoir enrichi quelques particuliers. Je marque ce trait afin de montrer cet esprit des ouvriers anglais si différent de l'esprit et des idées des nôtres.

Cette rapide étude confirme les conclusions du rapport qui m'a servi de point de départ. Les résultats du dernier scrutin sont de nature à maintenir les membres du Parlement dans les dispositions libérales qu'ils ont fait voir déjà relativement à l'extension du droit de vote. Les faits ont montré une fois de plus que l'Angleterre, malgré l'accroissement et les agitations de sa population ouvrière, paraît n'avoir à redouter dans le temps présent ni une révolution politique ni une révolution sociale.

Personne ne demandant la parole, M. le Président prononce la clôture de la discussion.

M. Dunoyer, *ancien maître des requêtes au Conseil d'État*, dépose le manuscrit de la communication qu'il a faite, dans la dernière séance, au sujet de divers documents sur la législation des brevets d'invention et notamment sur les réformes proposées par une commission d'enquête au Parlement anglais. Ce travail, qui n'avait pu être inséré dans le Bulletin du mois de mai, est ainsi conçu :

I

Au mois d'août de l'année dernière, un congrès international s'est réuni à Vienne pour examiner les questions de législation relatives à la protection des inventions. Notre collègue, M. Lyon-Caen, a publié dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence* une analyse sommaire des travaux de ce congrès, et notamment la traduction des *résolutions* qui y ont été votées. Le congrès de Vienne de 1873 ne s'est pas borné à déterminer les principes qui lui ont paru essentiels à toute bonne loi sur la matière; il a en outre émis l'avis que les gouvernements des divers États de l'Europe devaient être instamment sollicités de rechercher par la voie diplomatique les moyens d'établir un système de protection internationale des inventions.

D'autre part, en Angleterre, une commission parlementaire a procédé durant le cours des années 1871 et 1872 à une enquête approfondie sur les effets de la loi de 1852 et sur l'application qui est faite de cette loi dans le Royaume-Uni. Cette commission a voté un assez grand nombre de *résolutions* dont la dernière est ainsi conçue: « Le comité est d'avis qu'en matière de *lettres patentes* (brevets d'invention), il devrait y avoir uniformité de législation dans les divers États

civilisés du globe. Il estime que le gouvernement de Sa Majesté doit être prié de prendre des informations auprès des gouvernements étrangers et des gouvernements coloniaux, afin de savoir dans quelle mesure ils seraient disposés à prendre part à des conventions internationales pour atteindre ce but. »

Il est manifeste que dans la plupart des États dont le commerce extérieur a pris le plus de développement, il y a aujourd'hui une tendance marquée vers l'uniformité de législation en ce qui touche la protection qu'il convient d'accorder aux inventeurs. Cette tendance est un fait très-naturel ; elle est la conséquence d'une évolution économique dont le résultat final est facile à prévoir : nous verrons disparaître peu à peu les limites qui séparent encore aujourd'hui les anciens marchés nationaux, jusqu'à ce qu'il ne subsiste plus qu'un vaste marché ouvert sans distinction à toutes les nations les plus commerçantes du globe.

L'établissement d'un système de protection internationale et uniforme pour les inventions peut donc, dès aujourd'hui, être considéré comme une des questions de politique économique qui sont à l'étude. La solution de cette question et l'accomplissement de cette réforme seront facilités ou entravés selon qu'il y aura plus de conformité ou plus de disparité entre les lois des divers Etats commerçants sur cette matière. Fort heureusement, presque partout les lois qui sont actuellement en vigueur sur les brevets d'invention sont de date relativement récente : si l'on excepte la loi française de 1844, elles ont été promulguées dans un intervalle de temps qui ne remonte guère au delà de vingt années ; d'où cette conséquence qu'il y a entre toutes ces lois des traits de ressemblance et de concordance très-notables.

Ainsi la loi belge actuellement en vigueur est la loi de 1854 modifiée dans certaines parties par une loi de 1857 ; la loi anglaise date de 1852 ; la loi autrichienne date de la même année ; la loi suédoise de 1856 ; la loi portugaise de 1868. Aux États-Unis, la loi qui est aujourd'hui appliquée n'a pas plus de quatre années d'existence ; elle a été votée en 1870. Au Brésil, un projet de loi présenté en 1869 a été adopté en 1871. En Allemagne, en vertu de l'article 4, § 5, de la Constitution du 15 mai 1871, le droit de légiférer sur la matière est compris dans les attributions du *Reichsrath*. Il est vrai qu'aucune loi de l'Empire n'a encore été promulguée pour la protection des inventions ; mais la question est étudiée, et la *Société des ingénieurs allemands* a préparé un projet de loi applicable à toutes les parties de l'Empire. A la vérité ce n'est là qu'un document privé, en quelque sorte, mais qui présente néanmoins un grand intérêt. Enfin, quelques États n'ont pas de législation spéciale pour la protection des inventions.

Tel est le cas du Danemark, où les inventeurs n'ont d'autre titre à une protection publique que les lettres patentes délivrées par le roi sur la proposition du ministre de l'intérieur, lequel procède selon des règles qui sont purement traditionnelles dans son département. En Hollande, une loi sur les brevets d'invention, qui remontait à 1817, a été abolie en 1869 et n'a pas été remplacée. Pour ce qui est de la Suisse, aucune loi fédérale n'y protége la propriété des inventions industrielles.

Je me propose de borner la communication que je dois faire à la Société à l'étude d'une seule législation, celle de l'Angleterre, et particulièrement à l'analyse des *résolutions* qui ont été adoptées en 1872 par la commission parlementaire anglaise, après deux années d'enquête.

Cette commission, composée de 25 membres en 1871, de 23 membres en 1872, parmi lesquels le chancelier de l'échiquier et l'attorney général, a consacré à ses investigations 23 séances, dans lesquelles ont été entendus 29 déposants. Parmi les personnes qui ont été appelées à déposer dans l'enquête, figurent des magistrats, des administrateurs, des hommes de loi et, notamment, M. Robert Grove, membre de la Commission royale des patentes; lord Romilly, maître des rôles, qui a pris une part considérable à la préparation de la loi de 1852; sir Roundell Palmer, solicitor général de 1861 à 1863, puis attorney général de 1863 à 1866; M. Henson, très-versé dans la connaissance de toutes les difficultés auxquelles donne lieu l'application de la loi des patentes. La commission a reçu également le témoignage de plusieurs inventeurs célèbres: M. Bessemer, bien connu par le procédé qui porte son nom et qui a été le point de départ d'une fabrication nouvelle, celle des aciers *puddlés;* sir William Armstrong, auquel l'Angleterre doit les beaux appareils dans lesquels l'eau, sous pression, est employée comme moteur; M. Siemens, membre de la Société royale, président de l'Institut des ingénieurs mécaniciens, connu par l'invention des générateurs et des fours au moyen desquels l'industrie peut aujourd'hui réaliser, dans diverses opérations métallurgiques, une économie de combustible qui ne va pas à moins de 75 p. 100; puis des manufacturiers: M. Howard, fabricant de machines pour l'agriculture; M. Holden, fabricant de tissus de laine; M. Wright, président de la Chambre de commerce de Birmingham; M. Nasmyth; M. Muspratt, ancien membre de la Chambre de commerce de Liverpool, fabricant de produits chimiques; M. Allhusen, président de la Chambre de commerce de Newcastle. Particulièrement préoccupée du désir d'améliorer la loi de 1852, la commission a tenu tout spécialement à s'enquérir auprès des hommes qui en connaissent le mieux le mécanisme et les effets. D'une part, elle a interrogé un certain

nombre de fonctionnaires employés dans l'*office* public de la commission royale des patentes, notamment M. M. Woodcroft et M. Michell, et, d'un autre côté, elle a reçu la déposition de plusieurs agents de patentes, praticiens expérimentés dans leur profession, MM. Johnson, Newton, Carpmael, Lloyd Wise, Bower, Haseltine. Enfin deux étrangers fort compétents ont été également entendus dans l'enquête, M. Schneider, administrateur et directeur de l'usine du Creuzot, pour la France, et pour les États-Unis d'Amérique, M. Chittenden, ancien *register of the Treasury* sous la présidence de Lincoln, qui a participé dans une très-large mesure à la préparation de la loi américaine de 1870.

Si j'ai tenu à faire connaître à la Société les noms de la plupart des personnes que la commission parlementaire anglaise a entendues, c'est dans le dessein d'insister sur la valeur et l'autorité des *résolutions* que la commission a adoptées après avoir recueilli tous les témoignages des déposants. Ces résolutions, en effet, sont très-manifestement déduites des dépositions obtenues dans l'enquête.

II

Sur le principe même de la protection qu'il convient d'accorder aux inventeurs, c'est-à-dire sur la question de savoir si la jouissance exclusive des bénéfices que peut procurer une invention doit être garantie temporairement à son auteur, le comité est très-affirmatif. Voici en effet comment sont conçues les deux premières résolutions qu'il a adoptées. On remarquera qu'elles sont fondées sur des motifs de pure utilité et non sur des raisons tirées du *droit naturel*.

« Le comité est d'avis : 1° que le privilége conféré par les lettres patentes favorise les progrès de la fabrication; grâce à ce privilége, en effet, un grand nombre d'inventions d'une très-grande importance sont introduites dans la pratique industrielle et se développent beaucoup plus rapidement qu'elles ne pourraient faire en l'absence du système des lettres patentes; 2° que le privilége conféré par les lettres patentes a, en outre, pour effet, l'introduction et la divulgation de très-nombreux perfectionnements dans les procédés de la fabrication; perfectionnements qui, considérés chacun isolément, sont d'une importance moindre que les inventions proprement dites, mais qui, réunis, et par leur nombre, contribuent grandement au progrès de l'industrie. »

La commission admet toutefois ceci : c'est que la suppression du régime de la protection par lettres patentes ne rendrait assurément pas tout progrès impossible; mais elle paraît fermement convaincue que sous un régime de droit qui n'assurerait aucune protection spéciale

aux inventeurs, les inventions seraient moins fréquentes, les perfectionnements moins nombreux et le progrès industriel plus lent. Telle est du moins l'opinion exprimée dans la troisième résolution : « Le comité est d'avis qu'en l'absence de la protection qui résulte des lettres patentes, la concurrence des fabricants entre eux pourrait les conduire sans doute à imaginer et à appliquer des procédés et des engins de fabrication perfectionnés, mais que ce résultat serait probablement obtenu moins rapidement que par l'effet de tous les stimulants qui aiguillonnent l'inventeur sous le régime des lettres patentes. »

Le comité d'enquête aurait pu ajouter que sans doute la suppression des lettres patentes n'empêcherait pas l'esprit d'invention de se faire jour, mais que l'inventeur, privé de protection par la loi, ne manquerait pas de chercher dans les *secrets de fabrique* un moyen de se protéger lui-même, au grand détriment des intérêts généraux de l'industrie. Cette conséquence de la suppression des brevets a été mise en lumière avec beaucoup de force dans les discussions qui ont eu lieu à Vienne en 1873.

Enfin le comité a examiné encore une autre question générale : celle de savoir s'il n'y aurait pas avantage à laisser l'imitation libre, mais en dédommageant l'inventeur, et s'il ne serait pas préférable de le récompenser par des libéralités faites au nom de l'État en reconnaissance du service rendu au public, plutôt que de faire du privilége résultant des lettres patentes le prix de sa découverte. Sur ce point encore le comité d'enquête s'est prononcé en faveur du système des brevets et contre celui des récompenses nationales, ainsi qu'on peut le voir par sa quatrième résolution : « Il ne paraît pas qu'un système qui consisterait à accorder aux inventeurs des récompenses pécuniaires puisse être substitué avec avantage pour l'intérêt public au privilége temporaire conféré par les lettres patentes. »

Je passe maintenant aux résolutions qui sont relatives à la législation anglaise, particulièrement à la loi de 1852 et aux critiques que l'application défectueuse de cette loi a provoquées en Angleterre.

III

La loi de 1852 est connue en France : elle a été traduite par M. Renouard qui en a inséré des extraits dans son *Traité des brevets d'invention*. Je me contenterai de rappeler celles des dispositions de cette loi qui sont nécessaires pour l'intelligence des *résolutions* du comité.

La loi de 1852 a institué une commission spéciale et permanente qu'on appelle la *Commission royale des lettres patentes*. Cette commission est composée, ou du moins devrait être composée, aux termes

de la loi, de deux catégorie de personnes : 1° les commissaires *ex officio*, parmi lesquels sont le chancelier de l'échiquier, le maître des rôles, les officiers de loi de la couronne, c'est-à-dire l'attorney général, le solicitor général, l'avocat de la reine, l'attorney général pour l'Irlande, le solicitor général pour l'Écosse et le solicitor général pour l'Irlande; 2° les commissaires nommés par la reine, qui doivent être choisis parmi des personnes compétentes. Les pouvoirs de la Commission royale des lettres patentes ne peuvent être exercés par moins de trois commissaires réunis.

Toute demande de lettres patentes pour une invention et toute déclaration jointe à la demande doivent être déposées à l'*office* des commissaires. Ce sont les commissaires agissant en nombre suffisant pour représenter la commission qui délivrent les lettres patentes, sous le sceau de la commission. Les droits exigés pour la délivrance des lettres patentes sont fixés par un tarif annexé à la loi. Ces droits s'élèvent, à l'expiration de la troisième année, à 75 livres (1,875 fr.), y compris les droits pour le dépôt de la demande, pour l'avis que le déposant entend y donner suite, pour le dépôt des spécifications, pour le warrant en vertu duquel il est procédé au scellement des lettres patentes, pour le sceau, pour le certificat constatant le payement des droits exigibles. A l'expiration de la septième année, il faut ajouter une nouvelle somme de 100 livres (2,500 fr.). Total pour toute la durée de la jouissance : 175 livres (4,375 fr.).

La durée du privilége conféré par les lettres patentes est de quatorze ans. Toutefois le gouvernement a été autorisé par un acte de 1835, par un autre acte de 1839 et par l'acte de 1852 à prolonger de sept ans la durée du privilége, pourvu que la demande de prorogation ait été formée avant l'expiration du terme fixé par les premières lettres patentes. L'effet des lettres patentes s'étend à tout le Royaume-Uni, ainsi qu'aux colonies où les lois en vigueur ne mettent pas obstacle à leur efficacité.

Il est tenu à l'*office* de la commission royale deux registres : 1° un registre des patentes; 2° un registre des propriétaires, où sont inscrites les cessions soit totales, soit partielles.

Quant à la procédure à suivre pour obtenir les lettres patentes, il est de règle que toute demande doit être accompagnée d'une *spécification*, c'est-à-dire d'une description; seulement il y a deux cas à distinguer : 1° le demandeur entend se contenter d'une protection provisoire; 2° le demandeur veut obtenir immédiatement une protection absolue. Dans le premier cas il doit déposer avec sa demande une *spécification provisoire* signée par lui ou par son agent, suffisante pour faire connaître la nature de son invention. Dans le second cas il doit

déposer avec sa demande un écrit signé de lui et cacheté, qu'on appelle *spécification complète*, où son invention est décrite et qui en détermine exactement la nature, le caractère et la forme. Les effets de la spécification provisoire et ceux de la spécification complète sont très-différents. Si la spécification provisoire est admise, voici quelles sont les conséquences : L'invention peut pendant six mois à compter de la demande être appliquée et divulguée, sans que le fait de cette divulgation puisse être opposé ultérieurement au demandeur ni mettre obstacle à la délivrance des lettres patentes; seulement, pendant ce délai de six mois, l'inventeur reste privé de tout moyen de droit pour se défendre contre les tentatives d'imitation. L'effet de la spécification complète est beaucoup plus étendu. En vertu du certificat délivré au demandeur qui en a fait le dépôt, la jouissance exclusive de son invention lui est assurée pendant les six mois qui suivent sa demande, exactement comme s'il avait obtenu des lettres patentes; il a les mêmes droits et les mêmes priviléges que s'il était patenté.

Lorsqu'une demande est accompagnée d'une spécification provisoire, celui des membres de la commission à qui l'affaire est renvoyée prononce, après examen, l'admission de ladite spécification, si elle lui paraît indiquer suffisamment la nature de l'invention; et dans ce cas, le fait de l'admission est porté à la connaissance du public par les moyens de publicité que la commission juge les plus convenables. Lorsque le demandeur a déposé une spécification complète, le commissaire chargé de l'instruction délivre un certificat de dépôt qui emporte de plein droit l'admission, et le fait est également publié dans les formes adoptées par la commission. En outre la commission royale, à partir du jour du dépôt, tient à la disposition de toute personne qui en fait la demande des copies de la spécification complète, tandis qu'aucune copie de la spécification provisoire ne peut être livrée au public qu'après l'expiration du délai de la protection provisoire.

Tant que dure la protection, soit provisoire, soit complète, qui se prolonge pendant six mois à compter de l'admission des spécifications, le demandeur peut s'adresser aux commissaires en leur office pour leur donner avis de son intention d'obtenir effectivement la délivrance des lettres patentes qu'il a demandées. La commission publie cette déclaration en ayant soin de fixer les délais dans lesquels les oppositions pourront être reçues. Après expiration du délai, passé lequel les oppositions ne sont plus recevables, la demande, les spécifications et les oppositions sont renvoyées à l'un des magistrats qui font partie de la commission royale. Celui-ci donne audience au demandeur et aux opposants, puis il délivre, s'il y a lieu, un *warrant* pour le scellement des lettres patentes. Il indique dans le warrant la teneur et les effets

des lettres, spécifie les restrictions, réserves, conditions qu'il juge nécessaires, et toutes ces clauses doivent être reproduites dans les lettres patentes elles-mêmes. A quoi il faut ajouter qu'aucune délivrance de lettres patentes ne peut avoir lieu sur une spécification provisoire tant qu'elle n'a pas été complétée; et ce sous peine d'annulation, dans le cas où il serait jugé que la description connue au moment de la délivrance n'était pas suffisante pour indiquer d'une manière précise et détaillée la nature, les caractères et la forme de l'invention.

Voilà, en termes sommaires, quelles sont les dispositions de la loi de 1852 qui ont été l'objet des critiques du comité d'enquête.

IV

Tout d'abord il a paru au comité que les conditions exigées pour la validité et l'admission des spécifications provisoires sont insuffisantes. Aussi a-t-il émis l'avis suivant, qui forme le texte de sa sixième résolution : « Aucune protection provisoire rétroagissant jusqu'au jour de la demande ne devrait être accordée que si la nature de l'invention et les caractères particuliers qui en constituent la nouveauté ont été clairement décrits dans la spécification provisoire, et sur le rapport d'une personne compétente constatant que cette invention est réellement nouvelle et présente bien le caractère d'une invention industrielle, dans le sens où la loi emploie le mot *industrie*. »

Pour plus de sûreté, le comité a ajouté par sa septième résolution une condition nouvelle à celles que la loi de 1852 avait prescrites : « Aucune lettre patente ne devrait être accordée pour la protection d'une invention admise au bénéfice de la protection provisoire, sans que la *spécification provisoire* ait été examinée et sans qu'une *spécification complète* ait été déposée. Cette spécification complète devra décrire entièrement les moyens de mettre l'invention à exécution. Les personnes ayant autorité pour examiner l'affaire devront vérifier et constater la concordance de la description contenue dans la spécification provisoire et de la description contenue dans la spécification complète, au moins quant aux parties essentielles de l'invention. »

En effet, la loi de 1852 n'a établi nulle part la nécessité d'une comparaison entre la spécification provisoire et les compléments de spécification ultérieurement produits. D'où il suit qu'actuellement une invention pourrait n'être entièrement et complétement réalisée qu'après le dépôt de la spécification provisoire, et cependant, grâce à l'effet rétroactif des lettres patentes sollicitées dans les délais de la protection provisoire, le demandeur pourrait faire remonter le privilége de sa découverte à une époque où elle n'existait pas encore, c'est-

à-dire au jour de la demande primitive. En outre, l'article 9 de la loi de 1852 n'imposait nullement au demandeur l'obligation de faire, avant la délivrance des lettres patentes, une description de son invention comprenant l'indication détaillée et précise des moyens de la mettre en œuvre. D'où il résulte qu'aujourd'hui encore des lettres patentes peuvent être délivrées sans qu'il y ait eu réellement divulgation du secret qui constitue l'invention, puisqu'aux termes de l'article 9, il suffit que la spécification complète fasse connaître la nature, les caractères et la forme de l'invention ; ce qui est, à vrai dire, un peu trop vague.

Aussi le comité a-t-il insisté sur ce point, en exprimant par sa huitième résolution le vœu suivant : « Que le magistrat qui délivre le warrant en vertu duquel a lieu le scellement des lettres patentes, et qui a droit d'insérer dans ce warrant toutes les conditions qu'il juge nécessaires, y mentionne formellement la condition qui suit, savoir : que la fabrication ou le procédé de fabrication qui constitue l'invention soit, dans un délai raisonnable, répandu dans tout le Royaume-Uni assez complétement pour satisfaire à la demande du public, et cela en ayant égard aux intérêts existants. » Toutefois il faut bien reconnaître que dans la pratique il sera assez difficile d'établir d'une manière efficace une clause propre à amener le résultat que le comité a eu en vue.

V

D'autre part, le comité d'enquête a constaté que le fonctionnement actuel de la commission royale donne lieu à de très-justes plaintes.

Ainsi la loi de 1852 n'a pas borné aux seuls commissaires *ex officio* le nombre des membres de la commission des lettres patentes. La loi porte expressément qu'un certain nombre d'autres personnes doivent être désignées par la reine pour faire partie de la commission et assister dans leurs fonctions de commissaires le lord chancelier, le maître des rôles et les officiers de loi de la couronne. Or, jamais jusqu'ici aucune autre personne n'a été nommée en dehors des commissaires *ex officio*. Actuellement, le lord chancelier, le maître des rôles, les deux officiers de loi pour l'Angleterre sont les seuls membres de la commission. Le comité d'enquête reconnaît qu'en raison des autres devoirs que ces hauts magistrats ont à remplir, il est très-difficile que la commission puisse fonctionner dans les conditions prescrites par la loi de 1852. La loi exige en effet la réunion de trois commissairés au moins. En fait, c'est aujourd'hui un simple employé de l'*office* des lettres patentes qui remplit toutes les fonctions de la Commission royale. (V. les quatorzième et quinzième *résolutions*.)

Quant au tarif des droits, le comité d'enquête voudrait qu'il fût établi de manière à donner aux patentés le plus grand intérêt possible à faire connaître et à divulguer promptement leurs inventions. Il faudrait de plus, suivant le comité, que les droits fussent calculés dans le but de procurer à l'office de la commission royale les moyens d'assurer la bonne organisation du service des lettres patentes et d'établir des répertoires qui seraient de véritables archives, et des archives complètes du progrès industriel. (V. la dixième *résolution.*) Par sa onzième résolution, le comité d'enquête a exprimé en outre le vœu « qu'aucune personne faisant partie de l'administration des lettres patentes ne soit placée dans une position telle qu'elle puisse avoir un intérêt pécuniaire soit à accroître, soit à restreindre le nombre des patentes en montrant plus ou moins de facilité à les délivrer. »

VI

Du reste, le comité d'enquête a résumé dans sa seizième et dans sa dix-septième résolution les divers points sur lesquels il lui a surtout paru urgent d'amender la loi de 1852. Voici la traduction de ces deux résolutions.

« Le comité est d'avis que la loi et l'application qui en est faite sont défectueuses :

« (*a*) Elles permettent que des lettres patentes soient délivrées pour une invention qui ne devrait pas pouvoir être patentée, soit parce qu'elle n'est pas proprement une invention industrielle, soit parce qu'elle ne présente pas le caractère de nouveauté nécessaire. Elles permettent en outre que des lettres patentes soient accordées pour la même invention à plusieurs personnes qui en font simultanément l'application.

« (*b*) Elles n'offrent aucune garantie contre la délivrance des lettres patentes qui seraient uniquement ou principalement recherchées dans le but de mettre obstacle à la réalisation de véritables découvertes.

« (*c*) Les facilités qui sont accordées au demandeur pour justifier du caractère de nouveauté de son invention sont insuffisantes.

« (*d*) Le temps, la peine, la dépense qu'on est obligé de consacrer aux démarches qui sont faites dans l'intérêt soit des patentés, soit du public excèdent de beaucoup les limites raisonnables.

« Le comité est d'avis qu'il faudrait modifier la loi et en réformer l'application sur les points qui suivent :

« (*a*) Aucune protection ne devrait être accordée à une invention, sinon sur le rapport d'une ou de plusieurs personnes compétentes, lesquelles constateraient que les conditions prescrites par la sixième

résolution ont été remplies. » C'est-à-dire que les personnes consultées devraient avoir certifié au préalable que l'invention est vraiment nouvelle, qu'elle est bien une invention industrielle, et que les caractères particuliers qui en constituent la nouveauté ont été clairement décrits dans la *spécification provisoire.*

« (*b*) Aucun *warrant* pour le scellement des lettres patentes ne devrait être délivré, sinon lorsque l'accomplissement de toutes les conditions prescrites par la septième *résolution* a été constatée. » — C'est-à-dire que le commissaire chargé de délivrer le *warrant* devrait vérifier préalablement si une spécification complète a été déposée, si cette dernière spécification décrit suffisamment les moyens de mettre l'invention à exécution, s'il y a concordance, au moins sur les points essentiels, entre la spécification complète et la spécification provisoire.

« (*c*) Dans le cas où il y aurait concurrence pour une même invention entre plusieurs fabricants, les lettres patentes devraient être accordées à celui qui en a fait l'application le premier, à moins qu'il ne soit démontré, à la satisfaction de l'autorité compétente, qu'il n'est pas le premier inventeur.

« (*d*) Tout procès relatif à une concession de lettres patentes devrait être porté devant un juge assisté des conseils de personnes compétentes et expérimentées, lesquelles pourraient être choisies parmi les membres de la Commission royale des patentes. En règle générale, ce juge devrait prononcer sans l'assistance d'un jury; mais il faudrait toutefois lui donner le pouvoir de convoquer un jury dans tous les cas où l'intervention des jurés est requise pour la constatation des faits.

« (*e*) La commission des patentes devrait être augmentée par l'adjonction d'un certain nombre de nouveaux commissaires qui seraient choisis parmi les personnes les plus compétentes en raison de leur expérience juridique, scientifique, technique, et qui, n'étant pas empêchées par d'autres fonctions, pourraient consacrer tous leurs soins à l'administration des patentes.

« (*f*) Toutes les fois qu'une demande est introduite à l'effet d'obtenir des lettres patentes, il faudrait que les membres de la commission se fissent une règle de commettre à quelqu'un ou à quelques-uns d'entre eux le soin de constater, avec l'aide d'assistants compétents, si l'invention est réellemenl susceptible d'être patentée, si la nature de cette invention et les points particuliers qui en constituent la nouveauté ont été clairement décrits dans une spécification provisoire, si l'invention est nouvelle; et quant à la spécification complète, si elle indique d'une manière suffisamment détaillée les moyens de mettre l'invention à exécution, comme aussi s'il y a concordance dans toutes les

parties essentielles entre la spécification complète et la spécification provisoire.

« (*g*) Il conviendrait d'introduire dans toutes les lettres patentes les clauses suivantes qui n'y sont pas habituellement insérées, savoir : 1° que le patenté ou les personnes à qui il concède la faculté d'exploiter l'invention sont tenus de donner à l'application qu'ils en veulent faire une extension suffisante pour satisfaire à la demande dans un temps raisonnable ; 2° que le patenté est tenu d'accorder dans de bonnes et loyales conditions la permission d'exploiter à toutes personnes compétentes, les commissaires restant juges, en cas de contestation, de la compétence desdites personnes comme aussi de l'équité des conditions débattues, sous la réserve qu'ils donneront une attention convenable aux conséquences qui peuvent résulter de la concurrence étrangère.

« (*i*) Indépendamment des services qu'elle rend aux inventeurs par l'examen de leurs *spécifications* et par les renseignements qu'elle met à leur disposition en leur ouvrant les archives de son *office*, la commission des patentes devrait veiller à ce qu'il fût fait des abrégés des spécifications plus satisfaisants que ceux qui existent. Il conviendrait notamment d'abandonner la pratique qui consiste à accepter sans contrôle ni révision les abrégés préparés par les patentés eux-mêmes. »

Suivent quelques autres indications relatives à la procédure devant les magistrats qui ont autorité pour prononcer sur les différends auxquels peuvent donner lieu les concessions de lettres patentes, ainsi que sur le traitement des membres de la commission autres que les commissaires *ex officio*, et sur les émoluments des employés attachés à l'office de la commission des patentes. Il serait sans intérêt de rapporter ici les résolutions adoptées par le comité d'enquête sur ces différents points.

VII

Il ne me reste plus à mentionner qu'une seule question parmi toutes celles qu'a examinées le comité d'enquête.

La loi de 1852 prévoyait le cas où des lettres patentes seraient demandées pour une invention antérieurement réalisée hors du Royaume-Uni, soit par un sujet de la reine, soit par un étranger, et l'article 25 de cette loi semblait admettre qu'une invention déjà appliquée hors du royaume pouvait donner lieu à la délivrance d'une patente en Angleterre, alors même que cette invention n'aurait pas été patentée ou brevetée à l'étranger. La question toutefois pouvait paraître douteuse, et il était difficile de la résoudre négativement sans sortir des termes exprès de la loi. Le comité, par sa neuvième *résolution*, exprime l'avis qu'il y

a lieu de suppléer à l'insuffisance des dispositions de la loi de 1852 sur ce point. En effet, cette résolution est ainsi conçue : « Le comité est d'avis qu'aucune lettre patente délivrée pour la protection d'une invention appliquée en pays étranger ne doit être considérée comme valable, à moins qu'un brevet n'ait été octroyé pour la même invention dans le pays où elle est mise en œuvre, et à moins que ledit brevet n'ait été accordé à l'inventeur originaire ou à son agent dûment autorisé. »

Il est bien entendu d'ailleurs que cette disposition, si elle recevait force de loi, laisserait subsister dans toute leur intégrité les autres prescriptions de l'article 25, en vertu desquelles les lettres patentes accordées dans le Royaume-Uni, pour les inventions brevetées à l'étranger, ne peuvent plus conserver aucune efficacité après l'expiration du brevet concédé hors du Royaume-Uni.

M. E. Durier, *avocat à la Cour d'appel, ancien secrétaire général au ministère de la justice*, a la parole pour une communication sur la propriété littéraire et artistique en Italie.

Les droits des auteurs sur leurs œuvres sont réglés en Italie par la loi du 25 juin 1865. La dernière loi française qui ait statué sur cette question est celle du 14 juillet 1866. On voit donc que la loi italienne a précédé la nôtre d'un peu plus d'une année. Toutefois la loi votée en France par le Corps législatif en 1866 avait été précédée de travaux préparatoires assez longs, auxquels le public n'était pas resté indifférent, et qui avaient donné lieu à d'intéressantes discussions dans la presse en France et à l'étranger.

Les auteurs de la loi italienne ont largement profité de ces travaux. On en trouve la preuve dans le remarquable rapport présenté au Sénat italien par M. Scialoia, rapport dont les conclusions ont été consacrées par la loi. Sur beaucoup des questions que soulève un projet de loi concernant les œuvres de l'intelligence, les solutions de la loi italienne sont identiques à celles de la loi française. Néanmoins, le système adopté en Italie diffère du nôtre sur des points assez importants pour qu'il soit intéressant de l'étudier.

Toutes les fois que le législateur s'occupe de cette délicate matière, il se trouve en présence de problèmes appartenant à la philosophie du droit, problèmes dont la solution donne à la loi sa physionomie générale.

L'auteur a-t-il un droit sur son œuvre après la publication ?

Quelle est la nature de ce droit ?

Doit-il être complétement assimilé au droit de propriété ?

Doit-il être perpétuel ?

Est-ce au contraire un droit d'une nature particulière, que la loi crée plutôt qu'elle ne le reconnaît, et que par conséquent elle peut limiter à un certain temps et régler comme elle l'entend quant à sa transmission?

On sait à quelles vives polémiques ont donné lieu ces questions dont la sévérité philosophique et juridique emprunte un attrait particulier au charme même qu'exercent sur nos intelligences les lettres et les arts.

A l'époque où ces questions allaient être examinées par le Sénat italien, le gouvernement français avait saisi le Conseil d'État d'un projet de loi qui établissait la perpétuité des droits d'auteur. Pour éviter les inconvénients pratiques de ce système, le projet proposait d'accorder à tous la liberté de reproduire l'œuvre, cinquante ans après la mort de l'auteur, à la seule condition de payer à ses héritiers ou ayants cause une redevance de 5 p. 100 sur le produit brut de la publication. Le législateur italien s'inspira de ce projet; mais il n'adopta pas le principe de la perpétuité du droit. Les raisons qui s'opposent à l'adoption de ce principe sont fort bien résumées dans le rapport de M. Scialoia.

Les droits d'auteur sont le plus souvent aliénés, soit par l'auteur lui-même, soit par ses héritiers, parce qu'ils sont difficilement divisibles et que l'exploitation exige une aptitude et des ressources particulières. Or la pratique des affaires établit que le prix d'une chose qui doit durer toujours n'est pas sensiblement différent de celui d'une chose qui doit durer très-longtemps. Concéder aux auteurs un droit perpétuel ne serait donc pas leur procurer un avantage réel. En fixant à un long temps la durée de leur droit, on leur permet d'en tirer tous les avantages possibles.

La perpétuité peut-elle d'ailleurs s'appuyer sur un principe de justice bien exact? Si la pensée revêtue d'une forme déterminée est une œuvre individuelle, on ne peut nier que toute œuvre scientifique, littéraire ou artistique ne soit en grande partie empruntée au patrimoine commun de l'intelligence humaine. N'est-ce pas une sorte de transaction très-équitable que de reconnaître à l'auteur la jouissance exclusive de l'œuvre produite par cette collaboration nécessaire, mais de limiter cette jouissance à une certaine durée? Ces idées ont amené tous les législateurs à borner à un certain temps le droit de l'auteur. C'est ce qu'a fait la loi italienne, et c'est ce qu'une année plus tard la loi française a fait également. La perpétuité du droit a en effet été écartée par notre loi de 1866.

Le législateur italien, adoptant le principe du droit limité, n'a pas cru devoir employer l'expression de *propriété* littéraire. Le mot pro-

priété a un sens absolu qui fournit aux partisans de la perpétuité un argument trop spécieux. Si le droit de l'auteur est une propriété, comment le législateur pourrait-il en limiter la durée? La loi italienne a coupé l'argument dans sa racine en écartant le mot propriété. Elle est intitulée : *Loi sur les droits appartenant aux auteurs des œuvres de l'intelligence* (Legge su i diritti spettanti agli autori delle opere dell' ingegno). C'est un exemple que nous avons suivi. Notre loi française du 14 juillet 1866 est intitulée : *Loi sur les droits des héritiers ou ayants cause des auteurs.*

« Nous n'avons pas mis le mot propriété dans le titre du projet de loi, a dit au Corps législatif le commissaire du gouvernement, parce que ce mot de propriété, inoffensif autrefois, on en a beaucoup abusé dans ces derniers temps; c'est parce que de ce mot est sortie une théorie tout armée, sous l'influence de laquelle beaucoup de gens se sont crus logiciens invincibles en disant : Puisque c'est une propriété, pourquoi ne ne pas la traiter comme les autres propriétés? »

La reconnaissance du droit de l'auteur, et la limitation de ce droit à un certain temps, sont des bases communes à toutes les législations; mais quand il s'agit de déterminer la durée du droit, les divergences commencent. Cependant les lois de presque tous les pays divisent la durée du droit en deux périodes, la première représentée par la vie de l'auteur, la seconde par un nombre plus ou moins considérable d'années au profit de ses successeurs.

Ce système a un inconvénient assez considérable dont le législateur italien a été frappé. La durée totale du droit est incertaine, puisque la vie de l'auteur qui forme la première période peut se prolonger plus ou moins longtemps. Dans les législations qui font varier la durée du droit, après la mort de l'auteur, suivant la qualité de ses successeurs, l'incertitude est plus grande encore.

« Ou le droit de l'auteur est une véritable propriété, dit M. Scialoia dans son rapport, et alors la loi ne peut le restreindre; ou ce droit doit être limité à une certaine période, et dans ce cas, les raisons de cette limitation, tirées de la nature même du sujet et de considérations supérieures à l'intérêt privé, ne peuvent être appliquées que d'une manière uniforme, tant à l'égard de l'auteur qu'à l'égard des tiers. Le terme adopté par la loi ne peut donc être éventuel et incertain; il ne peut varier selon la durée plus ou moins longue de la vie de l'auteur et le degré plus ou moins éloigné de ses successeurs. »

Cette durée incertaine s'expliquait lorsque le droit de l'auteur n'était reconnu que sous la forme d'un privilége accordé par la faveur souveraine à la personne de l'auteur ou de l'éditeur. L'idée de privilége a probablement persisté à leur insu dans la pensée des législateurs qui

n'ont pas adopté un terme fixe et invariable pour la durée des droits d'auteurs. Si l'on admet au contraire que l'auteur, loin de recevoir une faveur, exerce un droit dont la raison d'être est la production de l'œuvre, fruit de son travail, ce droit ne doit être soumis à aucun *alea*. Un terme fixe est plus juste, parce qu'il est l'expression précise d'une transaction entre le droit de l'auteur et celui du public. Il a l'avantage de ne pas attribuer aux œuvres de la jeunesse une plus longue période de jouissance exclusive qu'aux œuvres du génie parvenu à toute sa maturité. Enfin il supprime toutes les difficultés secondaires, fort incommodes dans la pratique, comme le calcul des droits d'auteur dans le cas de collaboration et de transmission du droit par chacun des collaborateurs à des successeurs de qualités différentes.

La loi italienne a adopté une durée fixe de quatre-vingts ans, à partir de la publication de l'œuvre. Ainsi, l'auteur qui cède ses droits offre à l'acquéreur un avantage qui n'a rien d'aléatoire. L'acheteur sait exactement pendant combien de temps subsistera le droit privatif qui lui est transmis. La durée plus ou moins longue, et toujours incertaine, de la vie de l'auteur n'influe pas sur la durée du droit.

Cette durée de quatre-vingts ans est divisée en deux périodes. La première période se compose de la vie de l'auteur, s'il vit plus de quarante ans après la publication de son œuvre. Si à partir de la publication il vit moins de quarante ans, ses ayants cause conservent le droit exclusif de publication jusqu'à ce que quarante ans se soient écoulés depuis la première publication. Ces quarante ans écoulés, commence une seconde période de quarante ans, pendant laquelle toute personne est libre de publier à condition de payer une redevance.

Voici le texte de la loi du 25 juin 1865 :

Art. 8. — L'exercice du droit d'auteur sur la reproduction et le débit d'une œuvre commence à partir de la première publication de l'œuvre et dure toute la vie de l'auteur et quarante ans après sa mort, ou quatre-vingts ans, selon les distinctions faites dans l'article suivant.

Art. 9. — L'exercice du droit de reproduction et de débit appartient exclusivement à l'auteur durant sa vie. Si l'auteur cesse de vivre avant que quarante années se soient écoulées depuis la publication, le même droit exclusif continue pour ses héritiers ou ayants cause jusqu'à l'accomplissement de ce terme.

Après cette première période expirée, de l'une ou de l'autre des manières ci-dessus spécifiées, commence une seconde période de quarante ans, durant laquelle l'œuvre peut être reproduite et débitée sans le consentement spécial de celui à qui le droit d'auteur appartient, sous la condition de lui payer la redevance de 5 p. 100 sur le prix brut qui doit être indiqué

sur chacun des exemplaires ou déclaré de la manière qui sera ordonnée ci-après.

Cette réglementation du droit est ingénieuse. Elle fait équitablement la part de tous les intérêts engagés dans la question. L'auteur reste maître de son œuvre pendant toute sa vie. S'il n'aliène pas son droit, il peut jusqu'à la fin de sa carrière la retoucher, la modifier, la transformer à son gré, sans que la forme primitive qu'il a donnée à sa pensée soit reproduite malgré lui. Pendant toute sa vie, il reste maître également de régler les conditons de l'exploitation commerciale de son ouvrage.

S'il aliène son droit, il a l'avantage d'offrir au concessionnaire qui se présente un contrat qui n'a rien ou presque rien d'aléatoire. L'acquéreur sait que le droit durera quatre-vingts ans à partir de la publication. Que l'auteur vive longtemps ou meure prématurément, le cessionnaire sait que le droit exclusif de reproduction lui appartiendra jusqu'à l'expiration de la période de quarante ans à partir de la première publication, et qu'ensuite il aura droit à une redevance de 5 p. 100 pendant quarante autres années. Il n'a devant lui qu'une chance, et cette chance est favorable. Si la vie de l'auteur se prolonge plus de quarante ans après la première publication, le droit exclusif durera plus de quarante ans; mais étant donnée la durée ordinaire de la vie humaine, cet excédant ne saurait jamais être bien long.

Les héritiers ou ayants cause de l'auteur ont comme lui l'avantage de pouvoir traiter sur des bases bien déterminées. Enfin les droits du public sont garantis. Quarante ans après la première publication, l'œuvre appartient à tous, à la seule condition de payer une redevance. Les héritiers de l'auteur ne peuvent mettre obstacle à la diffusion de l'œuvre par des exigences excessives ou par une opposition systématique aux idées qu'il a émises. Pendant quarante ans ils ont droit à une redevance dont le produit sera considérable si l'ouvrage est resté en possession de la faveur publique. Passé ce délai, l'œuvre tombe complétement dans le domaine public. Tel est ce système dont l'adoption constitue l'originalité de la loi italienne.

Coume nous l'avons déjà dit, il est emprunté aux travaux préparatoires de la loi française, quoique avec une importante modification. Le rapport de M. Scialoia le constate. C'est dans le projet de loi primitif du gouvernement français que l'idée mère de la loi a été puisée. Ce projet établissait la perpétuité; mais à titre de correctif, il autorisait la reproduction libre de l'œuvre, moyennant redevance, cinquante ans après la mort de l'auteur. L'Italie n'a pas admis la perpétuité, mais on voit qu'elle a adopté l'idée de la reproduction avec redevance pendant

une certaine période. On nous pardonnera d'avoir insisté sur ce point. C'est pour nous une satisfaction bien légitime de constater l'influence des idées françaises sur la législation des peuples voisins.

La loi italienne du 25 juin 1865 ne comprend pas moins de 43 articles. Elle décide plusieurs questions que notre législation n'a pas tranchées. On sait en effet que nos lois sur la propriété littéraire ou artistique ne se sont guère occupées que de poser le principe du droit de l'auteur, d'en déterminer la durée et d'en régler la transmission. La doctrine et la jurisprudence ont fait le reste. La loi italienne a statué sur les difficultés auxquelles peut donner lieu l'exercice des droits d'auteur. Les solutions qu'elles a adoptées prouvent qu'elle a fait de fréquents emprunts à nos jurisconsultes et à notre jurisprudence. Quelques-unes de ces solutions sont utiles à signaler.

On sait à quelles questions ont donné lieu les leçons et les lectures publiques. On s'est demandé si, lorsqu'elles avaient été recueillies au moyen de la sténographie ou de notes prises pendant l'audition, elles pouvaient être publiées sans le consentement de l'auteur. La loi du 25 juin 1865 lui réserve le droit d'autoriser cette publication. Elle permet toutefois la libre reproduction des discours tenus dans des réunions publiques sur des sujets politiques ou administratifs ainsi que des discours prononcés dans les Chambres législatives, mais seulement dans les comptes rendus des séances ou réunions et dans les journaux. Ces discours ne peuvent être publiés séparément ou réunis à d'autres discours du même auteur, sans son consentement (art. 2).

Une œuvre littéraire ou artistique peut appartenir indivisément à plusieurs personnes; elle peut être le résultat de la collaboration de plusieurs auteurs. Même lorsque l'œuvre est d'un seul auteur, ses droits peuvent être transmis indivisément à plusieurs personnes, soit par succession, soit par une cession collective. En cas de dissentiment entre les collaborateurs ou entre les copropriétaires indivis du droit, comment doit être tranchée la difficulté? Notre loi en a abandonné la solution aux tribunaux, car elle ne contient sur ce point aucune disposition spéciale. La loi italienne statue de la manière suivante :

« Lorsque le droit exclusif de publier, de reproduire ou de débiter un ouvrage appartient en commun à plusieurs individus, tous sont présumés, jusqu'à preuve contraire, y avoir un droit égal, et chacun peut exercer ce droit pour la totalité, sauf aux autres à faire fixer une indemnité pour la part qui les concerne (art. 5).

La loi fait cependant une exception relativement à la collaboration du compositeur et de l'auteur des paroles d'une œuvre musicale. Elle ne considère le libretto d'un opéra, les paroles d'un oratorio ou d'un

morceau de chant que comme l'accessoire de la musique. Dans cette sorte de mariage entre la littérature et la musique, le compositeur est le chef de la communauté ; il peut faire reproduire et débiter les paroles avec sa musique sans le consentement de l'écrivain qui a seulement le droit de se faire attribuer une indemnité. L'auteur des paroles, au contraire, ne dispose pas du droit de reproduire et de publier la musique (art. 6). Le caractère prépondérant attribué à la musique dans cette sorte de collaboration nous paraît conforme à la nature des choses. Quel que soit le talent du librettiste, son œuvre n'est qu'un canevas auquel le musicien donne seul l'éclat et la vie. Nous préférons donc la règle posée par la loi italienne à la jurisprudence française qui reconnaît aux deux auteurs un droit égal.

La loi du 25 juin 1865 ne permet pas de publier sans le consentement du compositeur de musique les réductions pour divers instruments, les morceaux détachés et adaptations ; mais elle permet de lui emprunter un thème, à condition qu'il serve seulement de motif à une composition musicale nouvelle constituant une œuvre originale.

Les questions que fait naître la collaboration s'élèvent parfois à l'occasion d'œuvres collectives, formées de parties distinctes, mais constituant cependant un ensemble ayant son caractère propre. Tels sont les dictionnaires, les encyclopédies, les recueils de différentes natures auxquels travaillent un nombre plus ou moins grand d'écrivains. D'après la loi que nous analysons, celui qui a conçu et dirigé l'entreprise a le droit exclusif de publier l'œuvre collective. Néanmoins chacun des auteurs des différents articles conserve ses droits sur son travail pris isolément et peut le publier séparément, sauf conventions contraires, à la seule condition d'indiquer le recueil d'où il est extrait (art. 7). Le droit exclusif de reproduction appartient à l'État, aux provinces et aux communes sur les ouvrages publiés à leurs dépens et pour leur compte. Ce droit dure vingt ans à partir de la publication. Le même droit appartient aux académies, sociétés savantes, etc., sur les recueils qu'elles publient (art. 10).

La loi règle avec soin le droit de traduction en donnant à ce mot un sens qu'il est utile de signaler. Elle n'entend pas seulement par traduction la version d'un ouvrage scientifique ou littéraire en une autre langue ; elle applique aussi ce mot aux arts du dessin. La reproduction des formes et des figures est considérée comme traduction toutes les fois que cette reproduction résulte, non d'un travail purement mécanique ou chimique, mais de l'exécution d'une autre œuvre d'art, d'une espèce différente de celle de l'œuvre originale. Ainsi la gravure d'un tableau, le dessin fait d'après une statue, sont des traductions. La photographie d'un tableau, le moulage ou la copie d'une statue en

ronde-bosse sont de simples reproductions. L'auteur a le droit exclusif de faire ou de permettre la traduction de son œuvre pendant dix ans à partir de la première publication. Les dix ans écoulés, la traduction est facultative pour tous et l'auteur de la traduction a sur son œuvre un droit d'auteur comme l'auteur même de l'œuvre originale.

Les règles applicables aux ouvrages dramatiques sont assez différentes des nôtres. Dès qu'une pièce de théâtre ou une œuvre musicale destinée à une représentation publique a été imprimée et publiée, elle peut être publiquement représentée sans le consentement de l'auteur. Il ne lui est dû que des droits dont le taux est fixé par la loi, sauf convention contraire intervenue entre les parties.

Ce système s'éloigne sensiblement de celui de la loi française. Notre loi en effet exige le consentement préalable et écrit de l'auteur pour la représentation de toute œuvre dramatique non tombée dans le domaine public (L. du 8 août 1791). Pour l'exercice de leurs droits, les auteurs dramatiques ont fondé une société puissante, avec laquelle les directeurs passent un traité. Cette société représentant à peu près tous les auteurs dont les pièces se jouent, à l'exception de l'ancien répertoire, le directeur qui se refuse à passer un traité avec elle ne peut représenter aucune œuvre appartenant au théâtre contemporain. Il est immédiatement mis en interdit.

Rien de pareil ne peut se passer en Italie. Le consentement de l'auteur n'étant pas nécessaire, les directeurs peuvent représenter sa pièce dès qu'elle a été imprimée, à la seule condition de lui payer les droits fixés par la loi. Les traités passés en France entre la société des auteurs dramatiques et les directeurs de théâtres ont servi de modèle pour la fixation de ces droits, qui ont été fixés d'après les renseignements fournis au rapporteur du projet italien par le président de la société française des auteurs dramatiques. En France, les droits d'auteur varient de 10 à 15 p. 100 de la recette brute. La moyenne est de 12 p. 100. La loi italienne a fixé les droits à 10 p. 100, en permettant au gouvernement de les élever à 12 et même 15 p. 100 pour les principaux théâtres.

Un décret du 13 février 1867, portant règlement pour l'exécution de la loi, a divisé les théâtres en trois catégories. Les théâtres de premier ordre payent 15 p. 100, les théâtres de deuxième ordre 12 p. 100, et les théâtres de troisième ordre 10 p. 100. Les municipalités sont chargées du recouvrement du droit. Elles ne doivent autoriser aucune représentation sans que le pièce imprimée leur soit représentée, ou sans qu'il soit justifié du consentement de l'auteur.

La loi du 25 juin 1865 est entrée hardiment dans la voie des innovations en déclarant l'expropriation pour utilité publique applicable

aux œuvres de l'intelligence. A raison du caractère tout personnel du droit de l'auteur sur son ouvrage, l'expropriation ne peut s'exercer de son vivant. L'utilité publique est déclarée sur la proposition du ministre de l'instruction publique, le Conseil d'État entendu. L'indemnité est évaluée à l'amiable ou fixée par trois experts nommés par le tribunal. L'expropriation peut être prononcée au profit de l'État, des provinces et des communes.

Les droits des créanciers sont réglés de manière à respecter le droit supérieur de l'auteur sur sa pensée. Tant qu'une œuvre n'est pas publiée, elle ne peut être saisie. Le droit de publication ne peut être l'objet d'aucune exécution forcée du vivant de l'auteur, à moins qu'il ne l'ait aliéné en tout ou en partie. Après le décès de l'auteur, ses créanciers ne peuvent exercer leur action sur une œuvre inédite, à moins qu'ils ne prouvent que l'auteur y avait mis la dernière main et en préparait la publication. Cette preuve ne peut être faite que par écrit. La preuve testimoniale n'est pas admise.

Il est quelquefois assez difficile de déterminer l'étendue des droits cédés par l'auteur quand il s'agit d'un tableau ou d'une statue. La vente du tableau ou de la statue a-t-elle pour conséquence d'interdire au peintre ou au sculpteur d'en faire une répétition ? L'acquéreur a-t-il, au contraire, le droit de faire reproduire l'œuvre originale par la gravure, la photographie, le moulage, etc. ? Cette question est tranchée par la loi italienne. Le peintre, le sculpteur conservent le droit de faire des répétitions de leur œuvre et d'en autoriser les reproductions. L'acquéreur est considéré comme n'ayant acheté qu'un exemplaire qu'il lui est interdit de faire reproduire.

La loi vient en aide à l'inexpérience ou à l'insouciance des auteurs qui aliènent leur œuvre sans avoir soin de fixer le temps auquel cette aliénation est limitée. Toute cession pour un temps indéterminé est considérée comme n'emportant pas l'aliénation indéfinie du droit de reproduction. Le juge est autorisé à fixer un terme pendant lequel l'éditeur a seul le droit de publier l'œuvre. Ce terme passé, l'auteur rentre en possession de ses droits.

Telles sont les principales dispositions de la loi du 25 juin 1865, dont nous n'avons pas prétendu faire une analyse complète, mais seulement mettre en relief les points les plus importants.

Cette loi nous a paru remarquable parce qu'elle offre un ensemble complet de dispositions sur cette matière intéressante et délicate, et aussi par la résolution avec laquelle le législateur a appliqué des idées nouvelles. La fixation d'une période pendant laquelle la publication est permise à tous, sous la condition de payer une redevance, l'expropriation pour utilité publique des œuvres de l'intelligence, sont

des innovations importantes. Elles ont été proposées et soutenues en France. Ce sont des idées nées dans notre pays. Mais les discussions élevées, les travaux considérables qui ont précédé chez nous la loi de 1867, et ont duré plusieurs années, n'ont malheureusement abouti qu'à une loi très-incomplète, qui est venue se greffer sur une législation manquant d'ensemble et de développement. L'Italie a fait une œuvre plus scientifique, dont nous avons en grande partie fourni les métériaux. Si un jour nos Chambres législatives entreprennent de nouveau l'étude de ces questions, pour nous donner une loi digne de son objet, elles pourront puiser d'utiles dispositions dans la loi italienne, et en nous les appropriant, nous ne ferons que reprendre ce qui nous appartient. On ne pourra nous accuser de plagiat, encore moins de contrefaçon.

L'ordre du jour appelle la lecture du compte rendu de la dernière session du Congrès des jurisconsultes allemands. M. Bufnoir, *professeur à la Faculté de droit*, n'ayant pu se rendre à la séance, a chargé M. le Secrétaire général de déposer son travail qui est ainsi conçu :

Le Congrès des jurisconsultes allemands (11e session) s'est réuni à Hanovre, du 28 au 30 août 1873, sous la présidence de M. Gneist.— Comme les années précédentes, j'ai l'honneur de présenter à la Société un aperçu sommaire de ces travaux.

Les deux sections réunies de droit civil et commercial ont discuté quatre questions.

En premier lieu elles ont voté sans difficulté une résolution portant que : « Il est souhaitable et possible de soumettre à des règle- « ments uniformes, dans tout l'Empire d'Allemagne, la préparation « théorique et pratique aux fonctions et professions qui se rattachent « à l'administration de la justice. » — Cette résolution, conséquence de l'unification de plus en plus complète qui s'opère en Allemagne dans les diverses branches de la législation, n'est qu'à noter comme symptôme de la persévérance avec laquelle le Congrès marche dans cette voie de l'unité en vue de laquelle il a été institué.

La même entente ne s'est pas faite, et de l'aveu du président du Congrès, ne paraît pas près de se faire sur la deuxième question concernant « l'utilité et la possibilité d'établir une législation uniforme « pour le règlement des intérêts pécuniaires entre époux (*das eheliche « Güterrecht*) ». Cette formule embrasse à la fois le régime matrimonial proprement dit et les droits de survie. — La difficulté de l'entente sur un tel sujet est double : l'établissement de l'unité

sur ce terrain rencontre un obstacle sérieux dans la diversité d'usages invétérés, et, d'autre part, les points de vue théoriques sont très-divergents entre les hommes qui prétendent, chacun à sa manière, déduire des données rationnelles ou de l'observation des faits un droit conforme, comme ils disent, au génie propre du peuple allemand. On ne paraît même pas d'accord sur la manière d'entendre l'unité qu'il s'agirait de constituer. Doit-on simplement codifier les règles des régimes usités entre lesquels les parties pourraient choisir ? Doit-on organiser un régime légal admis partout sauf convention contraire, ou même un régime s'imposant à la volonté des parties ? Les opinions à cet égard paraissent très-divergentes. La discussion a fait connaître, et par ce côté elle n'est pas sans intérêt au point de vue de nos études, que dans l'état actuel des choses, les régimes matrimoniaux usités en Allemagne se ramènent à trois types : au centre, la communauté universelle ; au sud, une communauté restreinte analogue à celle du droit français ; au nord, un régime qui, sous le nom d'union ou unité des biens (*Güterverbindung*, *Gütereinheit*), paraît reproduire notre régime sans communauté ; l'union des biens, en effet, ne s'y rencontre que dans leur administration. La généralisation de ce dernier système comme régime de droit commun pour tout l'Empire compte des partisans considérables, et c'était, à ce qu'il semble, en vue d'obtenir à cette idée l'adhésion du Congrès que la question avait été posée. Mais des dissentiments n'ont pas manqué de se produire ; la communauté d'acquêts en particulier a ses défenseurs, et l'un d'eux a même exposé un système original suivant lequel cette communauté devrait persister jusqu'au décès du dernier mourant des conjoints. Du reste, la discussion à peine ébauchée qui s'est engagée sur ce point dans le sein du Congrès s'est à peu près bornée à constater ce conflit d'opinions manifesté par diverses publications. Pour le surplus, en constatant qu'on désirait en général voir l'unité de législation s'établir en cette matière, qu'on s'accordait à repousser à titre de droit commun le régime dotal romain, à souhaiter un régime matrimonial en harmonie avec la conception allemande de l'égalité juridique des conjoints dans le mariage, et enfin à admettre des droits réciproques de succession entre époux, on a reconnu que le sujet était insuffisamment étudié, et on l'a simplement recommandé à l'attention de la commission permanente, qui devra provoquer de nouveaux travaux destinés à en préparer l'examen dans les sessions futures du Congrès.

Il ne m'est pas possible de vous exposer en détail la portée de la troisième résolution exprimant le vœu de voir transporter dans la loi civile certaines dispositions de la loi commerciale, spécialement parmi celles qui sont relatives aux ventes de meubles. Je me borne à en si-

gnaler l'idée générale, bonne à recueillir pour nous aussi, quoique peut-être dans une mesure moindre qu'au point de vue allemand ; c'est de faire cesser, autant qu'il se peut, le dualisme de la législation civile et de la législation commerciale en généralisant celle-ci comme mieux appropriée aux mœurs et aux besoins modernes.

La quatrième question doit fixer davantage notre attention, car elle est de celles dont se préoccupe en ce moment même notre Société. Il s'agit des modifications qu'il conviendrait d'apporter à la loi existante sur les sociétés par actions, à l'effet, disait le texte de la proposition soumise au Congrès, de prévenir la formation de sociétés sans consistance ou les prévarications des administrateurs.

L'opinion qui a paru prédominer dans l'assemblée, c'est que la crise récente ne saurait autoriser, sans plus ample examen, la condamnation de la loi actuelle, en vigueur depuis un temps si court; que l'expérience s'en est faite dans des conditions trop exceptionnelles, et qu'il convient pour la juger définitivement d'attendre que cette expérience se soit continuée dans des conditions plus normales qui permettent d'apprécier si la loi « pourvoit suffisamment aux intérêts éco- « nomiques d'un peuple sage et de sens rassis ». Cependant la réunion a pensé aussi qu'il était possible de proposer dès à présent quelques améliorations, et sans se flatter, comme l'a dit son rapporteur, d'obtenir par là des résultats complétement satisfaisants, ni surtout de dire le dernier mot sur ce sujet, elle a formulé ainsi qu'il suit les *desiderata* auxquels il lui paraît urgent de donner satisfaction :

1° Organiser la responsabilité propre des fondateurs, en donnant les moyens de les distinguer des premiers souscripteurs d'actions. A cet effet, exiger qu'à l'imitation de la pratique anglaise, préalablement à la passation de l'acte de Société, il soit dressé un *prospectus* souscrit par les fondateurs, contenant les divers renseignements à déterminer par la loi, qui peuvent avoir de l'importance pour l'affaire, et faisant connaître en particulier les apports qui ne consisteraient pas en numéraire; enfin déclarer les fondateurs souscripteurs du *prospectus* solidairement responsables, même sur la poursuite d'un seul associé, du préjudice résultant pour la Société des allégations mensongères ou des dissimulations intentionnelles qui pourraient se rencontrer dans ce document : l'étendue de l'indemnité serait déterminée par l'évaluation de ce dont la Société aurait été plus riche si les assertions fausses avaient été exactes, ou si les faits dissimulés étaient tenus pour non avenus (1).

(1) Ce mode d'évaluer l'indemnité, indiqué comme répondant au sentiment général de l'assemblée, n'a pas été cependant l'objet d'une résolution formelle.

2° Déclarer les fondateurs responsables de la même manière, de toute déclaration inexacte quant à l'existence et au prix des souscriptions d'actions, et quant au montant des versements effectués.

3° Supprimer la disposition qui affranchit les souscripteurs d'actions au porteur, après un versement de 40 p. 100, de l'obligation de compléter la libération de leur titre.

4° Autoriser les tribunaux à ordonner en tout temps, pour des causes graves, même sur la demande d'un seul actionnaire, la production d'un bilan ou d'autres éclaircissements, avec communication des livres et papiers.

5° Accorder à chaque actionnaire, en tant qu'il y a intérêt, une action pour demander l'observation des prescriptions légales et statutaires, en ce qui concerne la direction des affaires sociales, les bilans et la répartition des bénéfices.

Certaines propositions plus rigoureuses introduites par voie d'amendement, comme celle de subordonner le commencement des opérations sociales au versement préalable de l'intégralité du capital-actions, ou encore celle d'exiger la publication fréquemment réitérée des statuts et des états de situation, n'ont pas obtenu l'assentiment de l'assemblée.

Nous trouverons assurément, dans les discussions relatives à tous ces points, des documents utiles pour l'étude que notre Société se propose de faire sur la législation des Sociétés par actions.

C'est dans la troisième section, celle qui s'occupe plus spécialement de la législation criminelle, que se sont engagées les discussions les plus vives et, autant que j'en puis juger, les plus brillantes. Quatre questions s'y trouvaient à l'ordre du jour : trois ont été discutées, et pour deux seulement la discussion a donné un résultat.

Doit-on maintenir au président des diverses juridictions pénales le droit exclusif de diriger l'instruction à l'audience, spécialement de procéder à l'interrogatoire des témoins, suivant la législation allemande actuelle empruntée à la loi française, ou ne convient-il pas plutôt d'y substituer, suivant l'usage anglais et américain, l'examen contradictoire (*Kreuzverhör*) par le poursuivant d'une part, le défenseur d'autre part? Telle était, en la paraphrasant, la première question soumise à la section ; elle est trop connue pour qu'il soit utile d'entrer dans les détails de la discussion à laquelle elle a donné lieu. Je me borne à faire connaître que la résolution émise a été favorable à l'introduction dans la procédure criminelle allemande de l'examen contradictoire. La réunion, en repoussant une distinction qui avait été proposée, n'a pas même pensé qu'il y ait lieu de restreindre l'application du principe aux juridictions criminelles du degré supérieur.

La section s'est ensuite occupée du point de savoir si la détention préventive pouvait, au cas d'acquittement, donner droit à une indemnité. Les opinions se sont trouvées très-divisées à cet égard : l'opinion dominante, manifestée notamment dans ces dissertations spéciales que fait publier la commission permanente pour préparer le débat oral, était bien en faveur du principe de l'indemnité, mais avec des réserves. Le difficile était donc de déterminer l'étendue d'application pratique qu'il convient de donner à ce principe. Diverses formules ont été proposées, les unes précisant minutieusement les circonstances qui ouvriraient le droit à l'indemnité, les autres conçues en termes plus généraux ; toutes d'ailleurs roulant autour de cette double idée, que le droit à l'indemité résulterait d'une détention illégalement ordonnée, ou encore serait reconnu au cas d'innocence positivement démontrée. Aucune n'a pu réunir une majorité, et comme il ne s'est pas trouvé non plus de majorité pour condamner absolument le principe même du droit à l'indemnité, on a abouti, suivant l'expression du rapporteur, à un *non liquet*, et au renvoi de la discussion à une prochaine session.

Mais le débat le plus vif a porté sur une troisième proposition concernant la publicité de la procédure d'instruction. La discussion à laquelle le président du Congrès, M. Gneist, a pris une part considérable, en qualité de rapporteur, ne s'est pas renfermée dans le sein de la section spéciale; elle s'est renouvelée dans l'assemblée plénière. Deux opinions se trouvaient en présence : l'une, défendue par M. Gneist et consacrée par le double vote de la section et de l'assemblée générale, admettait en règle la publicité la plus complète de l'instruction préparatoire; l'autre se déclarait satisfaite de la publicité pour les parties (*Parteiöffentlichkeit*), c'est-à-dire de l'admission des parties aux divers actes de l'instruction. Je remarque, sans prétendre en tirer aucune conséquence, que nul n'a songé à soutenir le système français du secret absolu. Aussi bien le projet de Code d'instruction criminelle pour l'Empire d'Allemagne admet-il dans un certain sens, dans une certaine mesure, la publicité pour les parties. Les adversaires de la publicité absolue allaient encore plus loin que le projet, et ils ont proposé une résolution portant qu'il serait donné pleine satifaction au principe de la publicité de l'instruction préparatoire, par la publicité *illimitée* à l'égard des parties. Mais l'opinion contraire l'a emporté. Il est inutile sans doute, en une controverse si souvent agitée, d'exposer les raisons alléguées dans un sens ou dans l'autre. Il ne serait pas impossible cependant de rencontrer dans cette discussion des points de vue d'une certaine originalité, mais d'une originalité qu'ils doivent plus particulièrement à la constitution spéciale du pays, ce qui, à nos yeux, en atténue ou même en efface l'importance.

La quatrième question inscrite à l'ordre du jour de la section de droit criminel n'ayant pas même été l'objet d'un rapport et se trouvant reportée à la session prochaine, je n'ai plus qu'à parler des travaux de la quatrième section. Les deux propositions qui lui ont été soumises avaient déjà été débattues, mais non résolues, à la session précédente.— Je ne mentionne que pour mémoire, ne pouvant entrer dans les détails, le débat relatif aux juridictions civiles inférieures composées d'un seul juge, et correspondant à nos justices de paix; il s'agissait d'en déterminer la compétence et de régler la procédure en ce qui les concerne, en appréciant les dispositions que contient sur ces points le projet de Code de procédure civile (1). — Mais je crois que vous me saurez gré d'appeler votre attention sur la discussion à laquelle a donné lieu l'autre question ainsi formulée : « Doit-on ad-« mettre que l'adjudication sur saisie immobilière (*subhastation*) a « pour effet d'éteindre sans distinction toutes les hypothèques qui « grevaient l'immeuble? »

Nous disons, nous, que l'adjudication sur saisie immobilière *purge* les hypothèques, en ce sens que l'immeuble est libéré moyennant le payement fait aux créanciers suivant un ordre régulièrement établi, ou moyennant la consignation du montant de l'adjudication. Il y a par le fait extinction de toutes les hypothèques qui ne viennent pas en ordre utile pour être payées sur le prix. Quant aux hypthèques colloquées en ordre utile, l'adjudication sur saisie immobilière en opère la purge et l'extinction, en ce sens que si les créances qu'elles garantissent ne sont pas encore échues, elles deviennent immédiatement exigibles : l'adjudicataire doit les acquitter sans délai, comme il peut, lui aussi, se libérer contre le gré des créanciers; les hypothèques, même pour les créances utilement garanties, ne persistent donc pas pour en assurer le payement à l'échéance ; on peut bien dire qu'elles tombent, en procurant du reste le payement au créancier, par l'effet de l'adjudication. Telle est aussi la législation prussienne; l'article 47 de la loi du 5 juin 1872 ainsi conçu : « L'adjudicataire acquerra la propriété « libre de toutes hypothèques ou dettes foncières », n'a pas d'autre signification.

C'est ce résultat qui a été mis en question dans la discussion qui nous occupe. Que l'immeuble soit affranchi des hypothèques qui ne viennent pas en ordre utile, soit, cela se conçoit. Mais pourquoi, a-t-on dit, ne pas maintenir, au contraire, l'affectation hypothécaire dans

(1) Il n'est peut-être pas sans intérêt de faire connaître que le projet attribue à cette juridiction du juge unique compétence générale pour toute affaire au-dessous de 300 marks, sans en excepter les affaires commerciales.

les termes antérieurs pour toute hypothèque venant en ordre utile? Ainsi fait la loi autrichienne, et elle paraît très-sage; ne fera-t-on pas bien de lui emprunter cette disposition?

Telle avait été la thèse soutenue à la session de 1872 par le rapporteur de la section; mais elle avait été combattue dans deux mémoires écrits, et en présence des doutes sérieux qu'elle avait soulevés, la discussion en avait été renvoyée à la session de 1873, où elle a définitivement triomphé.

Les raisons de donner, au contraire, la préférence à la législation prussienne sont cependant considérables, peut-être décisives, à moins d'un remaniement complet du régime hypothécaire. Mais avant de les exposer, il importe de faire ressortir les avantages pratiques en vue desquels le Congrès a été amené à proposer le maintien, à la suite de l'adjudication, des hypothèques couvertes par le prix.

L'inconvénient que l'on prétend éviter se trouve dans l'exigibilité immédiate qui est la conséquence de l'affranchissement complet de l'immeuble adjugé sur saisie. Cette exigibilité, a-t-on dit, viole le droit du créancier qui avait compté sur un placement bien garanti d'une durée déterminée; cela est sensible surtout pour les grands établissements de crédit qui se fondent dans le but de venir en aide à la propriété foncière, et qui établissent précisément leurs combinaisons sur la durée des prêts, qui s'éteignent par voie d'amortissement dans une période déterminée. Cette exigibilité n'est pas moins gênante pour l'adjudicataire qu'elle contraint à se procurer immédiatement les fonds nécessaires au payement, et par suite elle pèse lourdement sur les enchères et nuit encore aux créanciers en empêchant l'immeuble d'atteindre son véritable prix.

A vrai dire, c'est ce dernier point de vue qui semble avoir inspiré la controverse; il acquiert, paraît-il, une importance spéciale en Prusse, où la législation soumet l'adjudicataire à des conditions très-rigoureuses sous ce rapport. Le but que se proposent les inspirateurs de la réforme serait donc de favoriser l'essor des enchères en supprimant ces entraves, et le moyen consisterait précisément à laisser subsister dans leurs conditions antérieures, malgré l'adjudication, les hypothèques qui viennent en ordre utile sur le prix, en se bornant à déclarer l'immeuble affranchi uniquement de celles qui ne seraient pas utilement colloquées.

D'après cela, on conçoit aisément que la discussion ait dû dévier plus d'une fois à la recherche de procédés différents destinés à procurer le même résultat; qu'on ait proposé, par exemple, d'assurer la situation des créanciers antérieurs en exigeant du saisissant qu'il prenne l'engagement de faire porter le prix de l'immeuble au chiffre

nécessaire pour désintéresser tous ceux qui le priment. On comprend de même que les adversaires de la réforme aient cherché à montrer que les inconvénients allégués seraient aisément écartés par une entente facile à établir, même préalablement à l'adjudication, entre le créancier qui tiendrait à conserver son hypothèque au lieu d'être remboursé, et l'enchérisseur qui ne demanderait pas mieux, pour faciliter son acquisition, que d'avoir terme et délai pour le payement du prix. Mais il serait peu utile de suivre la discussion sur ce terrain, et je préfère prendre la question en elle-même et dans ses rapports avec le droit hypothécaire.

Envisagée sous cet aspect, la réforme dont le principe a été admis par le congrès se heurte à des objections qu'on ne peut écarter qu'en introduisant des modifications profondes dans le régime hypothécaire, non-seulement tel qu'il existe chez nous, mais même tel qu'il a été réglé par les récentes lois prussiennes. Voici la plus saisissante : étant donnée l'indivisibilité, ou comme les Allemands disent en ce sens, la *corréalité* de l'hypothèque, qui permet au créancier de poursuivre son payement intégral sur chacun des immeubles affectés à la garantie de sa créance, comment se fera l'application de la règle nouvelle en présence d'un créancier dont l'hypothèque frappe plusieurs immeubles? En lui procurant son payement immédiat sur l'immeuble actuellement saisi et adjugé, on libère du même coup les autres immeubles, et les créanciers primés sur le prix distribué n'ont pas à se plaindre. Que si au contraire on se borne à maintenir l'hypothèque sur l'immeuble adjugé, elle se maintiendra également sur les autres, et comme il est impossible de prévoir sur quel immeuble elle sera définitivement payée, il n'y a plus de raison pour déclarer dès à présent éteintes celles qui viennent à la suite, et par hypothèse non en ordre utile, sur le bien saisi. — Le seul moyen de sortir d'embarras, c'est de supprimer l'indivisibilité de l'hypothèque *hoc sensu*, et d'exiger du créancier qui reçoit hypothèque sur plusieurs immeubles qu'il opère la répartition de sa créance en la faisant porter sur chacun pour un chiffre déterminé. Ce serait sans doute un progrès nouveau dans la voie de la spécialité de l'hypothèque ; mais vous savez que la loi prussienne de 1872 (art. 42) ne s'est pas écartée sous ce rapport des principes anciens, et il est permis de se demander si le crédit hypothécaire y gagnerait ou si au contraire il ne serait pas ainsi rendu impossible dans les régions, et il y en a en Allemagne comme en France, où la propriété foncière est très-morcelée. — Ce n'est pas tout : à supposer même la répartition de la dette hypothécaire ainsi faite, ou la dette hypothécaire portant sur un seul immeuble, ne peut-il pas arriver que le débiteur finisse par payer, et en ce cas le créancier n'étant plus désinté-

ressé sur le prix de l'immeuble, pourquoi l'extinction de son hypothèque ne profiterait-elle pas à celles qui viennent à la suite et qu'on a déclarées éteintes indépendamment de tout payement du prix? A ce point de vue, la réforme ne peut se défendre qu'en admettant une autre innovation bien plus profonde, à savoir que l'hypothèque primée par une autre ne profite jamais de l'extinction de celle-ci, par la raison qu'elle n'a jamais porté que sur l'excédant laissé libre sur le prix de l'immeuble après prélèvement d'une somme égale au montant de la créance qui la primait.

Si je ne me trompe, ce sont là des idées qui procèdent d'un régime hypothécaire qui a ses partisans, mais que le législateur prussien de 1872 n'a pas cru devoir consacrer d'une manière exclusive, celui qui dans ses traits généraux se trouvait déjà dans notre loi de messidor an III, et qu'on appelle en Allemagne le système des dettes foncières. Ce qui le caractérise, c'est que la dette foncière, indépendante de toute obligation personnelle, est le droit d'obtenir sur le prix d'un immeuble, à un rang déterminé et invariable, le payement d'une certaine somme d'argent. Les solutions que j'ai exposées sur le maintien des hypothèques jusqu'à concurrence du prix en cas d'adjudication sur saisie, pourraient être mises en harmonie avec un régime hypothécaire qui ne connaîtrait que les dettes foncières. Elles sont difficilement conciliables avec ceux qui admettent exclusivement, ou concurremment avec les dettes foncières, l'hypothèque établie pour la garantie d'une obligation personnelle.

En terminant, je crois devoir signaler à l'attention des membres de Société une indication donnée par M. Gide dans le dernier bulletin. Elle est relative à une publication qui contient le résumé des travaux du Congrès dans ses dix premières sessions. Cette publication, faite sous le patronage de la commission permanente par M. Kissling, avocat à Linz, a été mentionnée avec éloge dans la séance plénière du Congrès : la notice de M. Gide me dispense d'ailleurs d'en parler plus longuement (1).

M. Ribot, *substitut au tribunal de la Seine*, demande la parole pour rendre compte du dernier Congrès tenu à Norwich par l'association britannique pour l'avancement des sciences sociales. A la suite de cette communication improvisée (2), la séance est levée à dix heures et demie.

(1) Voir : Travaux des sections. (*Bulletin* de mai, p. 292.)
(2) Cette communication sera rédigée pour le prochain Bulletin.

TRAVAUX DES SECTIONS.

COMPTES RENDUS D'OUVRAGES.

SECTION DE LANGUE ALLEMANDE.

Zeitschrift für Französisches Civilrecht. (*Revue du droit civil français*, publiée à Mannheim et Strasbourg par le docteur Sigismond Puchelt, membre du tribunal supérieur de commerce de Leipzig. — Tome III, 1873. — Tome IV, fascicules 1, 2 et 3, 1874.)

Le droit civil français est resté en vigueur dans plusieurs contrées de l'Allemagne. Son étude est le but des rédacteurs de cette revue. Les documents de jurisprudence forment presque uniquement la matière de la publication; ils sont d'ailleurs accompagnés d'un commentaire parfois étendu.

Par la conquête de l'Alsace-Lorraine, le domaine du droit français en Allemagne s'est agrandi et son importance s'est accrue. Aussi toute la seconde partie est-elle consacrée exclusivement à la nouvelle province. En ce qui la concerne, le cadre de la revue s'élargit; il n'embrasse plus seulement le droit civil, mais aussi la procédure, le droit commercial et le droit pénal. L'Alsace-Lorraine y trouve un recueil judiciaire suffisamment complet.

Dans la première partie une section est destinée à tenir au courant de la jurisprudence française et de celle de la Belgique. Un certain nombre d'arrêts de notre Cour de cassation y sont rapportés d'après la collection de Sirey.

Pour la partie de l'Allemagne régie par le droit civil français, les documents de jurisprudence sont nombreux et intéressants. Outre quelques arrêts du tribunal supérieur de Leipzig rendus dans des matières qui touchent au droit commercial, la *Revue* relate : pour la Prusse rhénane, les décisions de la Cour d'appel de Cologne et celles rendues sur pourvoi par le tribunal supérieur de Berlin, fonctionnant comme Cour de cassation pour cette portion du royaume; pour le pays de Bade, les arrêts du Sénat d'appel de Mannheim et ceux de la Cour supérieur de justice; pour le Palatinat rhénan, ceux du tribunal d'appel des Deux-Ponts; pour la Hesse rhénane, ceux du tribunal supérieur de Mayence.

On trouve également dans le tome III quelques décisions du neuvième département du Sénat de Russie, siégeant à Varsovie, faisant application des articles de notre Code civil.

L'exposé de la jurisprudence d'Alsace-Lorraine tient une place considérable et forme un ensemble plus complet. Un grand nombre d'arrêts sont rapportés et commentés. Les uns émanent du tribunal supérieur de Leipzig, Cour de cassation d'Alsace-Lorraine, les autres de la Cour d'appel de Colmar.

Outre les décisions judiciaires, la *Revue* contient encore quelques comptes rendus et des articles de fond. Parmi les ouvrages signalés on remarque : les *Traités des contrats et obligations* de M. Demolombe; le *Traité-commentaire des sociétés civiles et commerciales* de M. Paul Pont; l'*Explication du Code Napoléon* de M. Delsol; le *Cours de droit industriel* de M. Walbroch, avocat à Gand; la *Revue des jurisconsultes de Berne;* l'*Annuaire des jurisconsultes allemands;* les *Institutions de droit civil français en Allemagne*, par M. Bauerband; le *Cercle de commerce allemand suivi des lois sur la matière demeurées en vigueur en Alsace-Lorraine;* la *Loi organique sur le change et la loi sur les sociétés*, publiées par un jurisconsulte praticien; la *Législation sur le change, le commerce et les sociétés*, publiée avec traduction française par M. Grünewald, juge de paix à Metz.

Les articles de fond sont peu nombreux; quelques-uns n'ont qu'une étendue restreinte. Ceux qui présentent le plus d'intérêt ont pour objet : *l'Obligation naturelle en droit français;* l'*Autorité de la chose jugée d'après le droit prussien;* l'*Adoption des enfants naturels non reconnus;* le *Tribunal supérieur de commerce* considéré comme Cour de cassation pour l'Alsace-Lorraine; les *Juges d'instruction en Alsace-Lorraine.*

Dans la seconde partie, parmi les documents judiciaires spéciaux à l'Alsace-Lorraine, se trouvent les deux discours prononcés le 7 octobre 1872 et le 1er octobre 1873 aux audiences de rentrée de la Cour d'appel de Colmar par M. le procureur général Schneegans. Ils retracent l'organisation et le fonctionnement progressif des juridictions allemandes dans la province annexée. On trouve dans le second des détails précieux sur la mise à exécution de la loi du 14 juillet 1871 supprimant la venalité des offices ministériels. La valeur des 695 offices donnant droit à indemnité a été estimée à 26,445,500 francs. R. GONSE.

Ueber die Reichsverfassung (*De la constitution de l'Empire*), par J. B. Westerkamp, assesseur à la Cour d'appel de Hanovre. Hanovre, 1873. — L'auteur, négligeant la question de détail et d'application, se borne à exposer, dans ses principes et dans ses traits généraux, la constitution de 1871.

L'ouvrage se divise en sept chapitres intitulés : 1° de l'origine de la constitution et de son utilité au point de vue de la sécurité, de l'indépendance et de la liberté de l'Allemagne; 2° de l'esprit de la constitution et du système de gouvernement qu'elle organise; 3° des attributions de l'Empire et de leurs limites; 4° des attributions législatives de l'Empire; 5° du pouvoir exécutif; 6° du pouvoir judiciaire; 7° des rapports de la constitution de l'Empire avec les constitutions particulières des divers États. L'auteur termine son livre par une conclusion où il exprime le vœu que les pouvoirs de l'empereur et du *Reichstag* soient renfermés dans des limites plus précises et plus étroites, et qu'une large autonomie soit laissée aux États particuliers.

Das deutsche Reichsstaatrecht. Rechtliche und politische Erärterungen (*la Constitution de l'Empire d'Allemagne. Études juridiques et politiques*), par R. de Mohl, professeur de droit à l'Université de Heidelberg. Tubingue, 1873. — Ce livre n'est ni un traité synthétique ni un commentaire; c'est une série d'études sur les principales questions qu'a fait naître la nouvelle Constitution allemande. Dans les cinq parties de son travail, l'auteur étudie successivement : 1° la nature et les caractères juridiques et politiques du nouvel Empire; 2° ses attributions et sa compétence dans les rapports avec les États particuliers; 3° le Conseil fédéral (*Bundesrath*); 4° l'empereur; 5° le *Reichstag*. D'après M. Mohl, les principaux vices que présente la Constitution de 1871 sont : le défaut de distinction précise entre les attributions respectives de l'Empire et des États particuliers qui le composent; le droit de suffrage universel pour les élections au *Reichstag;* l'absence d'une responsabilité sérieuse et effective du chancelier de la Confédération.

Gemeines eheliches Güter und Erb-Recht in Deutschland (*Des régimes matrimoniaux et du droit de succession du conjoint survivant, d'après le droit commun allemand*), par H. Vocke, juge de première instance en Bavière, 2 vol., Nordlingen, 1873. — Les travaux sur le *droit commun allemand* ont pris un caratère d'actualité depuis que l'Allemagne cherche à unifier et à codifier ses lois civiles. Mais ce *droit commun* existe-t-il? On pourrait parfois en douter, car il est bien des points sur lesquels il serait difficile de rencontrer, je ne dis pas deux États, mais deux localités différentes obéissant au même droit. C'est ce qui a lieu notamment en fait de régime matrimonial et de succession entre époux. Pour découvrir sur ces deux points les principes généraux d'où dérivent les centaines de coutumes et statuts qui se partagent l'Allemagne, M. Vocke remonte jusqu'aux origines du droit commun allemand. Son premier volume est entièrement historique. Le second, consacré à l'exposition du droit actuel, contient en outre, dans un appendice, le texte de deux cents documents inédits, relatifs pour la plupart aux provinces de Bavière, de Souabe et de Franconie.

Das Zulässigkeit neuen thatsächlichen Vorbringens in den höheren Instanzen (*De l'admissibilité d'un nouveau débat sur le fait en instance d'appel*), par A. Menger, professeur de droit à l'Université de Vienne. Vienne, 1873. — Parmi les nombreuses questions suscitées en Allemagne par le nouveau projet de Code de procédure civile, il n'en est pas peut-être de plus importante que celle de savoir s'il convient d'établir, en matière civile, deux degrés de juridiction. C'est à l'examen de cette question qu'est consacré l'ouvrage de M. Menger. Après une étude attentive des divers systèmes d'appel et de cassation établis par les lois romaines, par la loi française et par les différentes législations allemandes, l'auteur conclut en se prononçant pour le maintien du pourvoi en cassation et pour la suppression de l'appel.

Die Gewerbe-Ordnung des deutschen Reichs erläutert nach den Motiven des Regierungsentwurfs, den stenogr. Berichten, etc. (*la Loi sur les métiers de l'Empire d'Allemagne, expliquée d'après les motifs, les rapports des commissions*, etc.), par K. Kah, juge au tribunal d'appel de Heidelberg. Wurzbourg, 1873. — La loi dont il s'agit a été promulguée le 21 juin 1869 pour la Confédération de l'Allemagne du Nord et a été ensuite successivement étendue à tous les États qui composent aujourd'hui l'Empire d'Allemagne. Cette loi, qui touche aux questions économiques les plus graves et qui présente de grandes difficultés d'interprétation, n'avait encore fait l'objet d'aucun travail juridique important. M. Kah nous donne, avec le texte de la loi, un commentaire puisé soit dans les travaux préparatoires, soit dans les monuments de la jurisprudence et les autres lois sur la matière.

Die Gesetzgebung des deutschen Reiches mit Erläuterungen (*les Lois de l'Empire d'Allemagne annotées*), recueil publié par MM. de Holtzendorff, Endemann, etc.), sous la direction de M. E. Bezold : Première livraison. Erlangen, 1874. — La première livraison de ce recueil, la seule qui ait paru jusqu'ici, contient un commentaire détaillé des deux lois du 4 décembre 1871 et du 9 juillet 1873, qui ont établi un nouveau système monétaire dans l'Empire d'Allemagne. Ce commentaire est précédé d'une introduction et suivi d'un appendice. L'introduction expose les précédents historiques de la réforme monétaire et traite les diverses questions économiques relatives à cette réforme, notamment la question du double étalon. L'appendice contient les diverses ordonnances rendues en exécution des nouvelles lois sur la monnaie, des renseignements statistiques, et l'indication des ouvrages et documents sur le sujet.

Beurtheilung des Entwurfs der deutschen Strafprozessordnung (*Critique du projet de Code d'instruction criminelle allemand*), par S. Mayer, avocat à Francfort-sur-le-Main. Francfort, 1874.

On sait que le gouvernement de l'Empire d'Allemagne a présenté et fait publier, en janvier 1873, un nouveau projet de Code d'instruction criminelle. Parmi les nombreuses publications auxquelles ce projet a donné lieu, nous signalons celle de M. Mayer comme la plus étendue et la plus complète. L'auteur a eu sous les yeux, non-seulement les documents publiés, mais encore les travaux inédits de la commission, nommée par le *Bundesrath*. Au reste, son livre est moins une *critique* qu'une apologie à peu près constante du projet du gouvernement.

Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart (*Revue de droit privé et public actuel*), publiée avec le concours des membres de la Faculté de droit de Vienne, par C. S. Grünhut, professeur à la Faculté de droit de Vienne. Vienne, tome I[er], n° 2 (1), janvier-mars 1874. — Du développement du droit en Allemagne et de la question de la codification,

(1) Pour le n° 1, voyez le *Bulletin* de mai, p. 293.

par R. Sohm, professeur, à Strasbourg. — De la *prénotation* sur les registres hypothécaires, d'après l'article 435 de la nouvelle loi autrichienne sur le régime hypothécaire, par F. Hofmann, professeur à Vienne. — Le Code d'instruction criminelle autrichien du 23 mai 1873, comparé avec les autres Codes allemands et en particulier avec le projet de Code d'instruction criminelle pour l'Empire d'Allemagne, par L. de Bar, professeur à Breslau. — La notion de l'État et le droit des gens, étude sur le développement historique du droit des gens, par J. de Held, professeur à Wurzbourg. — De la simple promesse considérée comme cause d'obligation, par J. Unger, professeur à Vienne. — Du droit aux dividendes dans les sociétés anonymes, par C. S. Grünhut. — Des rapports de la philosophie du droit avec la suite du droit positif (*suite*), par A. Merkel, professeur à Vienne.

Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts (*Revue pour l'étude dogmatique du droit actuel, tant romain que germanique*), publiée par R. de Thering, professeur à Gœttingue, et J. Unger, professeur à Vienne, avec la collaboration de O. Bœhr, membre de la haute Cour d'appel de Berlin, et A. Wunderlich, de la haute Cour de Lubeck, tome I^er^ (2^e^ série) (1), n° 2. Iéna, 1874 (2). — Nous avons à signaler, dans ce numéro, deux articles de M. Bœhr. L'un porte sur une question fort débattue aujourd'hui en Allemagne (3), la question de savoir si, en cas de vente sur saisie immobilière, l'adjudicataire doit être tenu, dans les limites du prix, au payement *immédiat* de toutes les créances hypothécaires. L'autre traite de l'obligation de *rendre compte*, imposée aux tuteurs et autres administrateurs de la fortune d'autrui.

Kritische Vierteljahrschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (*Revue critique trimestrielle de législation et de doctrine*), publiée par A. Brinz et J. Pözl, professeurs à Munich, avec la collaboration de L. Arndts, professeur à Vienne, et de Bluntschli, professeur à Heidelberg. Munich et Oldenbourg, tome XVI, 1872.

N° 1, janvier-mars. — Ce numéro contient une étude de M. Brinz sur la nature de l'obligation solidaire et le compte rendu d'un grand nombre d'ouvrages, notamment : *De l'étude sur le principe de publicité dans la région hypothécaire autrichienne*, de M. Exsar ; du *Traité sur le cautionnement*, de M. Hasenbalg ; du *Manuel de droit civil bavarois*, de M. Rosth ; de divers ouvrages sur le contrat d'assurance, etc.

N° 2, avril-juin. — Nous citerons dans ce numéro : une Revue des diverses publications relatives à la nouvelle Constitution de l'Empire d'Allemagne, par M. Pözl ; une analyse de plusieurs ouvrages récents sur la nature et les effets de la condition dans les actes juridiques, par M. Hölder.

PAUL GIDE.

(1) La première série comprend douze volumes.

(2) Le n° 1 a paru en 1873. Cette *Revue* paraît à intervalles inégaux.

(3) Cette question vient d'être débattue au dernier *Juristentag* allemand. Voyez la notice de M. Bufnoir, *supra*, p. 341.

SECTION DE LANGUE ITALIENNE.

Dei giurati en Italia (*Le jury en Italie*). Études par Clément Pizzamiglio, avocat. Milan, 1872. — La commission chargée de la direction du concours pour le prix annuel fondé à Milan par le recteur Charles Ravezza avait proposé pour sujet une étude sur le jury en Italie.

Parmi les dix-sept mémoires qui lui furent envoyés, et dont plusieurs étaient fort remarquables, elle couronna en 1872 le travail que M. Pizzamiglio, avocat à Milan, a publié sous ce titre : *Des jurés en Italie.*

Pour reproduire les termes mêmes du rapporteur du concours, « c'est le « fruit de longues études heureusement dirigées ; l'œuvre est enrichie de « renseignements de statistique bien choisis, habilement groupés, claire- « ment et savamment coordonnés, pleine d'aperçus longuement médités et « la plupart du temps dignes d'être accueillis. » A cet éloge si bien mérité, nous ajouterons que, quoique écrit en vue de l'Italie, le travail de M. Pizzamiglio sera utilement consulté par tous ceux, législateurs, jurisconsultes ou moralistes, qui s'occupent de la grave et délicate question du jury.

Après une étude générale sur l'origine et les fondements de l'institution, sur son développement à l'étranger, notamment en Angleterre et en France, l'auteur aborde l'historique de la législation du jury en Italie. Fidèle au programme du concours, l'auteur recherche les résultats qu'il a donnés depuis que la loi du 25 avril 1859 l'a introduit dans la Péninsule, et notamment pendant la période de 1866 à 1868. Les documents officiels en main, il montre que, si l'on peut dans certains cas reprocher aux jurés une indulgence excessive, une tendance exagérée à accorder les circonstances atténuantes, ils n'ont jamais failli à leur tâche et ont su, en présence de grands crimes, se montrer à la hauteur de leur mission.

Appelé à se demander si l'établissement du jury en Italie a atteint son but, M. Pizzamiglio répond hardiment oui et combat avec une éloquente énergie la tendance de ceux qui en réclament l'abolition. Dans une dernière partie, la plus considérable et la plus intéressante de l'œuvre, l'auteur examine les réformes dont cette institution est susceptible. C'est là qu'il a largement développé ses vues personnelles, et c'est là que pourront utilement puiser les législateurs de l'avenir. Aucune des questions qui se rattachent au jury n'a été omise : formation des listes, capacité nécessaire pour y figurer, diverses espèces de jurys, siége et composition de la Cour d'assises, droit de récusation, interrogatoire de l'accusé à l'audience et résumé du président, position des questions, délibération des jurés, circonstances atténuantes, recours contre le verdict, tous ces points ont été examinés, discutés, soumis à une analyse savante et éclairée.

Sans adopter toutes les solutions proposées par l'auteur, nous rendrons justice à l'esprit libéral et humanitaire qui les lui a inspirées. Comme lui, nous pensons que l'élément judiciaire doit prédominer dans la formation des listes, et que l'élément administratif doit en être écarté le plus possible; comme lui, nous croyons qu'il est bon et nécessaire que les jurés puissent, avant de formuler leur vote, communiquer entre eux et échan-

ger leurs impressions pour s'acheminer ainsi vers l'unanimité si désirable, quoique trop souvent irréalisable. Nous regrettons que cette formalité, qui nous semble essentielle pour la bonne administration de la justice, ait été supprimée dans le projet de loi actuellement soumis au Parlement italien. LEHMANN.

Diritto pubblico marittimo. — Della confisca per contrabbando da Guerra (*Droit public maritime. — De la prise pour contrebande de guerre*), par Giovanni de Gioannis Gianquinto. Lucques, 1872. — A l'occasion d'une exposition industrielle maritime ouverte à Naples au mois de juin 1871, le gouvernement italien y réunit un congrès maritime international. La quatrième question du programme à discuter était ainsi conçue : « Lorsqu'il s'agit d'un navire chargé en même temps de marchandises non prohibées et de contrebande de guerre, le navire doit-il être respecté avec les marchandises non prohibées ou confisqué avec la contrebande de guerre? » La première partie de l'ouvrage de M. Gioannis Gianquinto est une réponse à cette question.

Après avoir examiné les différentes solutions données de cette difficulté et discuté les arguments sur lesquels elles reposent, il arrive à formuler les principes suivants : Le navire neutre n'est pas confiscable pour contrebande de guerre, soit que la cargaison en soit entièrement confisquée, soit qu'elle contienne une part de marchandises non prohibées. Par exception à cette règle générale, le navire sera confisqué en même temps que la cargaison : 1° si, usant de la force, il a résisté au navire croiseur qui voulait visiter son chargement ; — 2° s'il est porteur de dépêches de l'ennemi à un de ses ports ou places, soit qu'il ait été nolisé exclusivement dans ce but, soit qu'à l'occasion d'un autre service général u d'un voyage commercial, le transport des dépêches lui ait été confié ; — 3° Si le même navire transporte soldats, recrues, marins ou autres hommes de guerre à l'ennemi ; — 4° si le navire lui-même est contrebande de guerre ; — 5° en général, dans tous les cas où le navire neutre est coupable de s'être mêlé directement à des actes d'hostilité.

Ces conclusions ne furent pas acceptées par le congrès maritime qui décida que, dans le cas de chargement mixte, les marchandises permises ne pouvaient pas être saisies, mais que le navire pouvait être confisqué avec la contrebande de guerre, sauf aux intéressés à faire la preuve de leur bonne foi. Encore cette restriction, formulée pour une hypothèse peu vraisemblable dans la pratique des prises maritimes, ne fut-elle ajoutée à la résolution qu'au cours de la discussion générale. M. de Gioannis ne se tient pas pour battu et discute ces conclusions dans une seconde partie, sorte de réplique non moins intéressante que l'exposition elle-même.

H. BARBOUX.

Leçon d'ouverture du cours de droit constitutionnel comparé à l'Université de Rome, le 2 décembre 1871, par le professeur Attilio Brunialti. — Le professeur proteste tout d'abord contre la méthode trop longtemps appli-

quée à l'étude de la science politique. Aux hypothèses, aux intentions, aux abus de la logique, il faut substituer l'étude des faits, la méthode expérimentale, partant la connaissance des législations étrangères.

D'autres étudient de préférence l'Angleterre ou l'Amérique. Mais le professeur a choisi les institutions suisses qui participent à la fois de la liberté anglaise et de la démocratie américaine.

Il prend la Suisse à son berceau, à la conclusion du premier pacte fédéral de 1291, unissant les riverains du lac de Waldstrett. Pour la première fois le mot confédérés (*Eidgenossen*) se trouve dans le traité de Brunnen, en 1315, après Morgarten. La bourgeoisie se forme et revêt en Suisse un caractère tout particulier, elle devient en certains cantons plus tyrannique que l'aristocratie dans d'autres pays. La révolution française suscite une confédération d'États souverains, établie avec toutes les *règles de l'architecture politique* des Français. Puis vient l'acte de médiation et enfin la déclaration du Congrès de Vienne garantissant la neutralité helvétique. La guerre du Sonderbund est la dernière tentative du cantonalisme, fort du droit historique, contre le fédéralisme qui a pour soi la nécessité. Le professeur compare ingénieusement un État fédéral à un animal qui a plusieurs centres nerveux; il est activement unique et passivement multiple.

En ce moment, la tendance est plutôt de sacrifier la vie cantonale au pouvoir fédéral, et cette tendance s'explique par les inégalités profondes qui séparent certains cantons au point de vue des droits civils. La Suisse, disait un pape, est très-attachée à ses us et abus, et il faudrait, d'après l'école révisionniste, un acte énergique du pouvoir fédéral pour pousser certains cantons rétrogrades dans la voie du progrès. D'autre part, à côté de coutumes surrannées trop fidèlement conservées se sont manifestées des tentatives de réforme plus audacieuses même qu'en France.

Après un exposé aussi exact qu'intéressant des institutions suisses, M. Brunialti résume ainsi la pensée qui lui a inspiré le choix de son sujet d'étude : « Bien que le vent souffle aux grandes agglomérations, il ne faut pas croire que la grandeur d'un peuple se mesure au nombre de ses cantons ou de ses kilomètres carrés. » A. Roux.

Movimento storico della legislazione intorno l'abolizione della pena di morte dell' anno 1865 *sino al* 1872 (*Mouvement historique de la législation relative à l'abolition de la peine de mort de* 1865 *à* 1872), par le professeur Auguste Pierantoni. Rome, 1872. — Cet ouvrage est la reproduction d'un rapport dont l'auteur, professeur de droit à Naples et gendre du célèbre avocat et député Mancini, avait été chargé par un comité du premier Congrès des jurisconsultes italiens, réuni en 1872. M. Pierantoni, tout d'abord, sollicite l'indulgence du Congrès à raison du court délai qui lui était accordé pour la rédaction de son travail. Il donne la liste des pays dans lesquels la peine de mort a été abolie : c'est le Portugal, la Saxe, la Hollande, le Mexique et les cantons de Zurich, du Tessin et de Genève. Il raconte les tentatives faites pour arriver à l'abolition en France, en Angleterre, en Belgique, en Suède, en Espagne, en

Danemark, en Russie, dans le canton de Vaud, en Norwége, dans le grand-duché de Bade et en Autriche; enfin il mentionne le rétablissement de cette peine dans le duché de Nassau après l'annexion forcée à la Prusse en Saxe, par suite de la promulgation du Code pénal de l'Empire allemand, et dans le canton de Fribourg. M. Pierantoni est un adversaire très-convaincu de la peine de mort. Mais dans un travail de peu d'étendue, qui est une simple compilation historique, il n'a pu que rappeler les arguments bien connus des abolitionnistes, entre autres celui-ci: que le plus souvent le condamné à mort a déjà été témoin d'une exécution capitale, et que ce spectacle ne l'a pas corrigé. Pourquoi, pour être logique, ne pas refuser d'emprisonner de nouveau les récidivistes, qu'une première détention n'a pas amendés? Sans nous prononcer sur les conclusions du travail de M. Pierantoni, nous lui rendons pleine justice; il respire les sentiments les plus généreux, le plus vif amour de l'humanité; l'auteur désirerait vivement, pour l'honneur de son pays, lui voir proclamer l'abolition de la peine capitale.

C. CARTIER.

SECTION DE LANGUE ESPAGNOLE.

Discurso leido en la session inaugural de la Academia matrilense de jurisprudencia y legislacion (*Discours lu par M. Cirilo Alvarez, président de l'Académie de législation et de jurisprudence de Madrid, à la séance d'inauguration du* 26 *octobre* 1872, *sur le maintien de la peine de mort*). — L'orateur s'appuie, pour maintenir la peine capitale, sur les phénomènes psychologiques qui se produisent dans l'âme des citoyens à la nouvelle d'un assassinat. Le premier mouvement est de punir le coupable de mort, et ce sentiment dure jusqu'à la condamnation, sous l'empire de l'inquiétude qui règne partout; mais, à partir de l'arrêt surgissent des pensées de commisération; enfin on s'incline devant la décision de la justice.

La peine de mort est écrite dans tous les Codes et à toutes les époques. On oublie, quand on veut l'effacer, la douleur de la famille de la victime. Quelles sont les objections des adversaires? 1° la peine est irréparable; 2° elle est inefficace; 3° elle n'est qu'une vengeance publique comme le talion; 4° elle offre dans son exécution un spectacle immoral; 5° c'est un attentat à l'inviolabilité de la vie humaine.

L'auteur du mémoire répond à la première objection que l'amendement du coupable n'est qu'un accident heureux; en effet, l'expérience atteste la fréquence des récidives; il faudrait donc cesser de punir. Le but de la loi est l'expiation, doctrine puisée dans le christianisme. L'orateur rapporte et approuve le mot d'un député : « L'homme *a droit au châtiment.* » Il invoque l'autorité de M. Charles Lucas.

A la seconde objection, tirée de l'inefficacité de la peine de mort, il répond qu'aucune peine n'est efficace; l'abolition ne ferait pas disparaître le crime et elle aurait, notamment dans l'armée, des effets déplorables; la loi du Lynch n'a-t-elle pas été récemment appliquée à Barcelone? Quant au

reproche tiré de l'inviolabilité de la vie humaine, il conduirait à de singulières conséquences : En effet, la liberté est inviolable; il faut donc supprimer le Code pénal.

Les moyens proposés pour remplacer la peine de mort, et à cet égard on peut consulter le rapport de M. Lepelletier à la Chambre française des députés, se réduisent à une série de mesures dont l'inévitable résultat serait d'abrutir l'homme; la Société outrepasserait-elle moins son droit en dégradant son esprit qu'en lui prenant la vie?

Memoria leida en la Academia matrilense, etc. (*Mémoire lu à l'Académie de jurisprudence et de législation de Madrid, dans la séance publique du* 8 *novembre* 1872, par D. José Ulloa y Vila). — L'auteur traite du droit des enfants sacriléges à la succession de leurs ascendants. Il entend par là les enfants nés du commerce d'une personne ayant fait des vœux solennels avec une autre engagée ou non dans les mêmes liens.

Il parcourt les différentes législations, les règlements de l'Église, toujours impuissante à imposer le célibat à ses membres par suite de la déplorable complaisance du pouvoir laïque; il montre que le mariage des prêtres n'a cessé en Espagne qu'à partir de la seconde moitié du Xe siècle. Enfin la loi de Soria et celle de Toro, insérées dans la *Nuevisima recapitalacion* pour faire cesser ce scandale, privent les enfants sacriléges du droit d'hériter de leurs pères ou de leurs parents du côté paternel, malgré les chartes et priviléges que pourraient accorder les rois; mais la rédaction trop peu explicite de la loi de Toro donna lieu à de graves incertitudes. Ces dispositions sont-elles encore en vigueur, malgré la loi sur le mariage de 1870? L'auteur du mémoire ne le croit pas. Il fait l'éloge des législations française et portugaise; cette dernière porte dans son article 134 que les vœux religieux ne sont pas un empêchement dirimant au mariage civil.

En vain alléguera-t-on l'article 5 de la loi du 18 juin 1870, § 2, qui interdit le mariage aux personnes engagées dans les ordres. Le tuteur aussi ne peut se marier avec sa pupille, et cependant les enfants qu'ils auront eus avant le mariage ne seront que naturels simples. Il est même plus facile au prêtre de se marier qu'au tuteur. Le premier n'a qu'à changer de religion, ce qu'il peut faire en tout temps, tandis que l'autre doit attendre l'approbation de son compte de tutelle. Le préambule de la loi sur le mariage civil a reconnu que des vœux ne sont pas un empêchement dirimant, ni même prohibitif, l'apostasie n'étant soumise à aucune formalité. Les enfants nés du commerce illicite d'une personne engagée dans les ordres sont donc naturels simples; en admettant la thèse contraire, on s'exposerait à voir un prêtre épouser sa fille, qu'il n'aurait pu reconnaître, puisque aucun lien légal n'existerait entre eux.

Memoria de los trabajos habidos en la Academia matrilense, etc. (*Mémoires sur les travaux qui ont eu lieu à l'Académie de jurisprudence et de législation à Madrid, dans le cours des années* 1871 *et* 1872, *lus dans la séance d'inauguration du samedi* 26 *octobre* 1873, par Don

Manuel Benayas y Portocarrero). — L'auteur rend compte des questions qui ont été discutées à l'Académie.

Il cite d'abord un discours du président Cristobal Martin de Herrera, sur le sujet suivant : « Quel effet doit produire sur les relations de l'État avec l'Église la liberté des cultes, telle qu'elle est consignée dans l'article 21 de la Constitution de 1869 ? »

Une discussion s'est élevée sur le mémoire de M. Antonio Balbin de Unquera, intitulé : « Les associations d'ouvriers examinées sur le terrain du droit. » Les différents orateurs qui ont pris part au débat oral se divisent en deux classes. Les uns combattent les doctrines de l'Internationale et prétendent qu'elles doivent tomber sous le coup de la loi pénale. D'après leurs adversaires, cette société n'a rien de répréhensible et ne tend qu'à un but économique.

M. Angel Rubio é Ibanez a présenté un mémoire sur le point de savoir si les quartes falcidie et trebellianique existent encore dans le droit espagnol. Une autre discussion a porté sur l'examen et la critique *du bénéfice de restitutio in integrum.*

L'Académie est divisée en sections : 1° droit civil, commercial et pénal ; 2° droit canon ; 3° droit public et économie politique ; 4° pratique du barreau. L'Académie adjuge des prix, soit aux mémoires qui lui sont présentés, soit aux orateurs qui se sont le plus distingués.

Apertura de la Universidad de Valencia (*Discours lu à l'ouverture de l'Université littéraire de Valence, le* 1er *octobre* 1872, *par le docteur Manuel Tarrasa y Romans*). — L'auteur de ce discours, professeur de droit à la Faculté de Valence, trouve dans l'enseignement du droit en Espagne de grands défauts, d'abord au point de vue théorique. Les titres des cours en indiquent mal l'objet : ainsi le cours de législation comparée peut se référer à trois ordres d'idées ; on ne sait quels sont les deux termes de comparaison. Ensuite il critique la répétition des mêmes généralités dans tous les cours, la division de ces derniers en préparatoires et propres, ainsi que leur subdivision en élémentaires, plus étendus et complémentaires. Les cours annexes, étrangers à la science du droit, ne sont que des répétitions inutiles des cours de la Faculté des lettres. L'étude du droit canon a pris trop d'extension ; le clergé cherche dans son sein ses défenseurs, et n'emploie jamais les avocats laïques. Le droit romain tient également trop de place ; aussi, avec la présente organisation, les élèves n'entendent jamais expliquer certaines parties pourtant très-pratiques du droit espagnol.

L'auteur déplore le peu d'instruction théorique des notaires et propose de créer des cours spéciaux à leur usage ; il regrette l'abandon où sont tombées les études théoriques administratives. Il recommande enfin l'institution d'une chaire consacrée à l'examen de la méthode dans la science du droit.

P. David.

SECTION DE LANGUE FRANÇAISE.

Recueil des rapports des secrétaires de légation de Belgique. Complément du recueil consulaire, publié par H. Tarlier, à Bruxelles, *sur les documents fournis par le département des affaires étrangères. — Les lois nouvelles de la Turquie*, 1861-1871, par M. Léon Verhaeghe, secrétaire de légation, formant la neuvième livraison (novembre 1872). — Indépendamment du recueil contenant les rapports des consuls belges à l'étranger, il se publie à Bruxelles, depuis 1870, un recueil des rapports adressés au ministre des affaires étrangères par les secrétaires de légation, ainsi que cela leur est prescrit par des instructions ministérielles. Cet ouvrage est publié par livraisons aussi souvent, annonce l'éditeur, que l'abondance des matières le permet. Nous avons à dire quelques mots aujourd'hui d'un rapport de M. Verhaeghe, secrétaire de légation, communiqué à la Société.

D'après le résumé de l'auteur lui-même, son travail a pour objet d'exposer l'ensemble des mesures prises par le gouvernement ottoman pour donner à l'Empire une organisation régulière calculée sur le modèle des États parvenus au plus haut degré de civilisation.

Après avoir établi l'insuffisance des lois anciennes et le caractère particulier de la législation ottomane basée sur le Koran, l'auteur divise son travail en trois parties. Dans la première partie, qui traite de l'administration générale, il examine une loi du 19 janvier 1869, qui détermine à quelles personnes appartient la qualité de sujets ottomans, indique la situation constitutionnelle de ceux-ci et donne des détails intéressants sur l'ensemble de l'organisation nouvelle de la Turquie, sur les pouvoirs, la force publique, l'organisation de l'armée, de la marine, des finances, l'organisation judiciaire des provinces et celle des tribunaux de la capitale. Il ajoute un tableau des lois et règlements en vigueur dans l'Empire ottoman, quelques renseignements sur la législation douanière et industrielle, sur les travaux publics entrepris dans ces derniers temps, etc., etc.

Dans la seconde partie du rapport, l'auteur s'attache à l'administration particulière des *nations soumises*, en rappelant que les sujets ottomans sont divisés en deux grandes catégories : les musulmans et les sujets appartenant aux nations autrefois vaincues et demeurant sur le sol de la Turquie après la conquête, ces derniers appelés *rayas ;* il donne des renseignements statistiques et des détails qui méritent d'être étudiés. Enfin, dans la troisième partie, M. Verhaeghe recherche quelle est la situation des étrangers et analyse les capitulations et traités de commerce, la légistion ottomane sur la propriété foncière et sur l'hérédité.

Ce travail, qui renferme en outre une note chronologique des différents textes cités par l'auteur, est rédigé avec soin, clarté et méthode. Sans pouvoir apprécier l'exactitude des indications intéressantes contenues dans ce rapport, nous nous bornons à le signaler à l'attention de ceux qui veulent se faire une idée générale de l'organisation actuelle et des projets de réforme qui surgissent, depuis quelque temps surtout, en Turquie.

A l'occasion de l'examen sommaire de ce rapport, nous avons parcouru d'autres travaux qui ont paru dans le même recueil et dont la plupart annoncent un examen approfondi des questions traitées. Nous nous bornons à reproduire la table des matières des livraisons que nous avons pu nous procurer. Elle comprend des rapports :

Sur l'état de la situation monétaire en Allemagne, par Eugène Nothomb;

Sur le mouvement des ports de mer italiens, par le comte Adhémar d'Oultremont;

Sur le travail des enfants dans les manufactures en Hollande, par Auguste Garnier;

Sur la situation économique de la Hongrie pendant l'année 1868-1869, par Ed. Whetnall;

Sur le droit public de la Confédération suisse, par Jean Vandenbofsche;

Sur l'exercice par les étrangers du droit de propriété immobilière en Turquie, par Alfred Barbansin;

Sur le mouvement commercial de la Hollande en 1869, par Auguste Garnier;

Sur la loi monétaire allemande du 4 décembre 1871, par Eugène Nothomb;

Sur la transformation de la monnaie de compte de la ville libre de Hambourg (loi du 11 novembre 1872), par Eugène Nothomb. ÉMILE OULIF.

Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés, par M. J. H. Charbonnier. Paris, 1874. — L'auteur s'est proposé d'indiquer les traits principaux des législations relatives à l'organisation des pouvoirs publics, à l'électorat politique et autres questions qui s'y rattachent. L'énumération des pays sur lesquels porte cette étude suffit pour donner une idée de l'importance de ce travail; la voici :

En Europe : Allemagne (1° Empire allemand; 2° Anhalt; 3° Bade; 4° Bavière; 5° Brême; 6° Brunswick; 7° Hambourg; 8° Hesse; 9° Lubeck; 10° Mecklembourg; 11° Oldembourg; 12° Prusse; 13° Saxe; 14° Saxe-Altenbourg; 15° Saxe-Cobourg-Gotha; 16° Saxe-Meiningen; 17° Saxe-Weimar-Eisenach; 18° Wurtemberg; 19° Principautés secondaires : Lauenbourg, Lippe, Schaumbourg-Lippe, Schwarzbourg-Rudolstadt, Schwarzbourg-Sondershausen, Waldeck). — Andorre. — Autriche-Hongrie (l'organisation commune; l'organisation spéciale). — Belgique. — Danemark. — Espagne. — France. — Grande-Bretagne (Angleterre, Écosse, Irlande). — Colonies anglaises (1° Canada; 2° Jamaïque et Indes Occidentales, 3° Guyane anglaise; 4° Trinité, Sainte-Lucie, Falkland, Maurice, Ceyland, Labuan, Hong-Kong, Gambie, Sierra-Leone, Côte-d'Or, Sainte-Hélène; 5° Malte, Natal, Honduras; 6° Cap de Bonne-Espérance; 7° Australie; 8° Nouvelle-Zélande; 9° Indes Orientales). — Grèce. — Italie. — Luxembourg. — Monténégro. — Norwége. — Pays-Bas. — Portugal. — Roumanie. — Russie. — Saint-Marin. — Serbie. — Suède. — Suisse (Constitution fédérale; Législations cantonales). — Turquie.

En Amérique : Confédération Argentine. — Bolivie. — Brésil. — Chili.

— Colombie. — Costa-Rica. — République Dominicaine. — Équateur. — États-Unis (1° Législation générale ; 2° Législations particulières). — Guatémala. — Haïti. — Honduras. — Mexique. — Paraguay. — Pérou. — Salvador. — Uruguay. — Venezuela.

En Afrique : Égypte. — République de Liberia. — République du fleuve Orange.

En Océanie : Iles Sandwich.

En Asie : Liban. — Perse. — Turcomans. LÉON ROQUET.

L'Allemagne économique ou Histoire du Zollverein allemand, par M. Émile Worms, avocat, professeur à l'École de droit de Rennes. Paris, 1874. — Ce livre, complément d'un autre ouvrage du même auteur, l'*Histoire commerciale de la ligne hanséatique*, couronné par l'Institut, présente un exposé complet des variations économiques de l'Allemagne depuis le commencement de ce siècle jusqu'à nos jours.

Après avoir tracé à grands traits l'histoire du mouvement des intérêts matériels qui se produisit dans ce vaste pays à la suite de la dissolution du Saint-Empire, à l'époque notamment où le blocus continental, en frappant d'interdit les articles anglais, suscita l'esprit d'entreprise, M. Émile Worms s'efforce de dégager l'origine du Zollverein des obscurités qui pouvaient l'envelopper encore ; il nous montre la monarchie prussienne, heureusement conseillée par Guillaume de Humboldt, reculant la ligne de ses douanes jusqu'aux frontières extrêmes de son territoire, affranchissant autant que possible de toute entrave les communications intérieures, facilitant les rapports commerciaux avec les pays étrangers tout en protégeant suffisamment l'industrie nationale, pendant que l'Autriche, suivant l'exemple des grandes monarchies du continent européen, ne songeait au contraire qu'à maintenir ou à élever ses barrières.

Ce commencement de réforme devait être d'ailleurs bientôt popularisé par un jeune professeur d'économie politique de Tubingue, Frédéric List, qui fut le véritable père du Zollverein et à la gloire duquel ne devaient manquer ni les inimitiés, ni les persécutions, ni le malheur. Grâce à l'impulsion, à l'activité de cet infatigable novateur, le mouvement se propage rapidement de toutes parts. Schwarzbourg-Sondershausen en 1819, Schwarzbourg-Rudolstadt en 1822, Anhalt-Bernbourg, Saxe-Weimar en 1823, Lippe et Mecklembourg Schwerin en 1826, concluent des arrangements particuliers avec la Prusse. De leur côté, les royaumes de Bavière et de Wurtemberg forment, en 1828, une association douanière, dite du Midi. Dans le cours de la même année, le royaume de Hanovre, le grand-duché de Saxe, la Thuringe, la Hesse-Électorale, Oldenbourg, Brunswick, Nassau, Brême et Francfort-sur-le-Mein en établissent une autre, dite du Centre ; la Prusse et le grand-duché de Hesse une troisième, connue depuis sous le nom de ligue du Nord.

C'était à cette dernière qu'étaient réservées les plus grandes destinées. Le 1er janvier 1834, elle parvint en effet à réunir dans son sein la Prusse, la Bavière, le Wurtemberg, la Saxe-Royale, les deux Hesse et la Thuringe

qui étaient enfin tombés d'accord pour adopter le même système douanier, ainsi qu'un tarif d'entrée, de sortie et de transit identique et pour reculer leurs barrières individuelles jusqu'aux extrêmes frontières de l'union, en établissant entre eux une liberté commerciale illimitée. Le Zollverein était fondé, son territoire s'étendait maintenant depuis le cours de la Memel jusqu'aux Alpes et comprenait 7,730 milles carrés, avec 23,478,120 habitants.

M. Émile Worms a divisé son histoire en quatre grandes périodes : dans la première, qui s'étend de 1834 à 1854, d'habiles négociations amenèrent l'accession du grand duché de Bade, du duché de Nassau, de Francfort-sur-le-Mein, du duché de Brunswick et du royaume de Hanovre, et par là donnèrent au Zollverein assez de force pour lui permettre de traverser la crise de 1848. L'association douanière resta debout en face de la Diète germanique ébranlée, par la seule vertu des tendances nationales, dont elle était devenue le représentant le plus autorisé.

La seconde période commence le 1er janvier 1864, date de l'accession de l'Autriche et des États italiens englobés alors dans le système douanier de cet Empire, pour finir le 16 mai 1865, époque à laquelle fut conclu un nouveau pacte d'association générale. Ici se placent les importantes négociations engagées par le gouvernement français avec le cabinet de Berlin, qui aboutirent, le 29 mars 1862, à la signature d'un traité de commerce, d'un traité de navigation, d'une convention sur la garantie réciproque des œuvres d'esprit et d'art et d'une convention sur le service international des chemins de fer. Il en résulta un développement d'affaires considérable, où les deux parties contractantes trouvèrent, quoique dans une mesure inégale, des avantages réels. Ces traités servirent de base aux conventions conclues en 1865 par le Zollverein avec la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie.

La troisième période n'eut qu'une très-courte durée. La collision sanglante de 1866 est encore présente à tous les souvenirs. Cependant le Zollverein sortit triomphant de cette redoutable épreuve où vint sombrer la Confédération germanique. Ainsi que le fait justement remarquer M. Worms, du jour où la lutte ne parut plus possible à conjurer et où il fut évident que la plupart des États de l'Allemagne prendraient fait et cause pour l'Autriche contre la Prusse, de ce jour tous les regards se portèrent avec anxiété sur l'association douanière comme pour interroger les destinées prochaines de cette institution favorite du pays. Toutes les adresses des classes industrielles, tant au midi qu'au nord, développèrent à l'envi le même thème, en exprimant la crainte qu'une création qui depuis plus de trente années avait gagné la plus grande partie de l'Allemagne, ne succombât que pour faire place à un retour vers l'isolement économique. Aussi le gouvernement prussien s'interdit-il formellement de suspendre pendant la guerre le service régulier des douanes ou d'entraver la liberté commerciale de ses associés ; et ce fut un curieux spectacle que celui qu'offrit à ce moment le Zollverein, dont les membres luttaient à main armée les uns contre les autres, tandis que les diverses autorités de douanes con-

tinuaient à remplir leurs fonctions au nom de la communauté, percevaient des droits pour elle et portaient aux comptes respectifs des États de l'association les fonds qu'elles ne cessaient pas d'encaisser.

Le rétablissement de la paix trouva donc le Zollverein intact; une convention préparée par les soins de M. de Bismarck et signée le 4 juin 1867 par la Prusse, stipulant en son nom et sous réserve de l'accession des autres membres de la Confédération du Nord d'une part, par la Bavière, le Wurtemberg, Bade et la Hesse d'autre part, en assure pour plusieurs années encore la durée.

La période finale embrasse le temps qui s'écoule entre la conclusion de cette dernière convention et la constitution de l'Empire d'Allemagne. L'accession du Schleswig-Holstein, du Mecklembourg et de Lubeck, la réunion d'un Parlement douanier, la signature du traité avec la Suisse et le Japon et la dissolution du Zollverein, le 16 avril 1871, dans le sein du nouvel Empire allemand, en marquent les événements principaux.

Avec la Confédération du Nord, hâtons-nous de le dire, le Zollverein n'est point mort d'ailleurs tout entier. Au contraire, en se transformant, il a pour ainsi dire acquis, comme le fait si judicieusement remarquer M. Worms, une force de résistance invincible et comme une vitalité nouvelle. Les avantages que procurent les associations douanières ne disparaissent point en effet par suite de la centralisation politique, l'unité nationale étant en définitive pour les intérêts matériels comme pour les intérêts moraux la plus parfaite des associations. Que le Zollverein qui a devancé l'unité allemande l'ait favorisée, l'ait accélérée, cela est d'ailleurs incontestable. Comment les habitants des diverses zones allemandes n'auraient-ils pas fini par voir des compatriotes dans ceux qu'entremêlait, que protégeait, que stimulait, qu'enrichissait la même politique commerciale? Désormais l'existence de l'union douanière ne dépend plus du renouvellement de traités conclus pour une période définie, et c'est ainsi que l'on peut dire, avec l'auteur de ce livre, que loin de disparaître, le Zollverein s'est identifié avec l'Empire d'Allemagne et durera aussi longtemps que lui.

G. VERGNIAUD.

L'Éditeur-Gérant : COTILLON.

Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et Cᵉ, 26, rue Racine.

N° 7. — Juillet 1874.

BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE

SÉANCE DU 30 JUIN 1874.

Présidence de M. DUFAURE.

Sommaire. — Membres nouveaux. — Ouvrages offerts à la Société. — Compte rendu par M. Ribot de la session du Congrès de l'association pour l'avancement des sciences sociales tenu à Norwich. — Discussion : Observation de M. Aucoc. — Discussion sur l'étude de M. Dunoyer concernant la législation des brevets d'invention : M. Ch. Lyon-Caen. — Discussion sur la communication de M. E. Durier, relative à la propriété littéraire en Italie : M. Duverger. — Communication par M. du Buit sur les résultats de la loi de 1870, concernant l'instruction publique élémentaire en Angleterre. — Compte-rendu par M. Léon Lyon-Caen de la dernière session du Congrès des jurisconsultes suisses. — Discours de M. le Président.

La séance est ouverte à huit heures et demie.

Le procès-verbal de la dernière séance est adopté.

M. le Président fait connaître les noms des membres nouveaux admis par le Conseil de direction. Ce sont :

MM. DE LEFFEMBERG, procureur-général à la Cour d'appel de Paris.
THIRIOT, avocat-général à la Cour de cassation, 47, rue de Rennes.
DALLOZ (Edouard), 18, rue Vanneau.
CUTLER, avocat, à Londres.
MARTINY, avocat, 24, rue du Marteau, à Bruxelles.
PLATON (Oscar), docteur en droit, 6, rue de la Sorbonne.
GIDE (Charles), agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.
LAÎNÉ, agrégé à la Faculté de droit de Dijon.

MM. BOURNAT, avocat à la Cour de Paris, 20, rue Jacob.
BONNIER, professeur à la Faculté de droit de Paris, 2, rue Soufflot.
PITTI-FERANDI (DE), agrégé à la Faculté de droit d'Aix.
CHAMBELLAN, professeur à la Faculté de droit de Paris, 2 *bis*, rue Soufflot.
CHAUFTON, avocat, 8, quai d'Orléans.
PÉLAGAUD (Fernand), docteur en droit, avocat à la Cour d'appel de Lyon, 15, quai de l'Archevêché.
SÉE (Eugène), avocat à la Cour de Paris, 95, rue Saint-Lazare.
ECHEVERRIA, à Santiago du Chili.

M. le Secrétaire général donne la liste des ouvrages nouveaux offerts à la Société, qui portent les titres suivants :

Estudios penitenciarios. — La Reincidencia, por D. Pedro Armengol y Cornet, Barcelone, 1873,

Alcunas indicaciones sobre la ley de enjuiciamiento criminal, por Doctor Pastor, Madrid, 1873,

Enfin, divers documents et discours parlementaires espagnols,

Brochures envoyées par M. Torres Campos.

La questione della emigrazione, brochure offerte par l'auteur, M. Jacopo Virgilio, avocat.

La questione sociale, brochure offerte par l'auteur, M. di Pietro Ellero.

La deportazione,

Il sistema penitenziario d'Inghilterra et d'Irlanda,

Brochures offertes par l'auteur, M. Martino Beltrani-Scalia.

Sull' Efficacia delle convenzioni contratte per telegrammi, brochure offerte par l'auteur M. Pietro Salis.

Loi électorale du Danemark, brochure offerte par l'auteur M. Léon Pety de Thosée.

Des avaries, du jet et de la contribution dans leurs rapports avec le texte du Code de commerce et les règles observées dans la pratique, volume offert par l'auteur, M. Louis Morel, avocat.

Manuel de droit commercial français et étranger, volume offert par l'auteur, M. Hœchster, ancien professeur de droit à l'Université de Berne.

Droit des gens moderne de l'Europe, volume offert par l'auteur, M. J. Klüber.

De la récidive et du régime pénitentiaire en Europe, brochure offerte par M. Yvernès, chef de bureau de la statistique au ministère de la justice.

M. A. Ribot, *substitut au tribunal de la Seine*, dépose une notice (1) sur le dernier Congrès de l'Association des sciences sociales en Angleterre.

L'association pour le progrès des sciences sociales (*national Association for the promotion of social science*), fondée à Londres en 1857 par l'initiative de lord Brougham, tient chaque année un congrès dans une des principales villes d'Angleterre, d'Écosse ou d'Irlande. Le dernier congrès a eu lieu à Norwich, du 1er au 8 octobre 1873, sous la présidence de lord Houghton. Rien n'est plus intéressant et plus instructif que les travaux lus dans ces réunions et les discussions auxquelles ils donnent naissance; on y trouve un écho de toutes les plaintes qui s'élèvent contre l'état imparfait de la législation; on voit comment se préparent les réformes avant d'être soumises à la sanction du Parlement, et de la sorte, on peut étudier plus sûrement que dans beaucoup de livres le caractère et les habitudes d'esprit du peuple anglais. L'association anglaise a bien voulu nous envoyer la collection complète de ses comptes rendus annuels, depuis 1857 jusqu'à l'année dernière. Nous ne saurions trop engager ceux des membres de notre Société qui possèdent la langue anglaise à parcourir ces volumes tout remplis d'indications et de renseignements utiles sur les questions qui préoccupent l'opinion publique.

Les membres du congrès tenu à Norwich étaient très-nombreux; ils se sont partagés, comme les années précédentes, en quatre groupes correspondant aux divisions suivantes : jurisprudence, instruction, hygiène, économie politique. Le département de la jurisprudence est lui-même divisé en deux sections : l'une de droit international, civil et commercial (*international and municipal law*), l'autre de droit criminel (*repression of crime*). Les travaux de ces deux sections doivent naturellement attirer notre attention, puisqu'ils se rapprochent par leur objet de ceux de notre Société; quant aux travaux communiqués aux autres sections et relatifs soit à l'instruction, soit à l'hygiène, soit à l'économie politique, le temps et la place nous manquent pour les analyser (2).

(1) Cette notice est le résumé d'une communication orale faite à la séance du mois de mai.

(2) En voici, du moins, la nomenclature abrégée :

Instruction. — Les Universités et les Écoles secondaires (mémoire par M. L. Brereton).

Les Écoles industrielles (mémoire par Miss Carpenter).

Les résultats du système des concours (mémoire par MM. Meiklejohn et Lake).

L'éducation des femmes et le rôle des femmes dans l'instruction (mémoires

Il est d'usage que le président de chaque section ou département prononce, à l'ouverture de la première séance, un long discours, préparé avec soin et consacré, soit à l'exposé d'une question importante, soit à une revue des progrès accomplis durant l'année précédente. Cet usage, qui existe également au sein de l'association anglaise pour l'avancement des sciences, me paraît excellent; il contribue à donner de l'éclat aux réunions annuelles et surtout à répandre la connaissance des faits et des expériences les plus récentes. L'année dernière, le président de la section de jurisprudence au congrès de Norwich, M. Joseph Brown, avocat et conseil de la reine (*queen's counsel*), a d'abord rappelé les grands changements opérés dans la législation anglaise et surtout dans l'organisation des Cours de justice, depuis une quarantaine d'années. Il a marqué la part qui appartient dans ces réformes à lord Brougham et à lord Westbury; puis il s'est attaché à résumer les principales dispositions de l'acte du 5 août 1873 pour l'établissement en Angleterre d'une Cour suprême de justice. « Cette mesure, a-t-il dit, qui est due surtout à lord Selborne, est véritablement le point de départ d'une nouvelle ère dans notre jurisprudence, d'une ère aussi importante que celle qui vit le jugement par jury prendre la place des gages de bataille et des ordalies. C'est toute une révolution, et quand nous voyons des hommes de tous les partis dans les deux Chambres du Parlement aider au mouvement, nous reconnaissons avec plaisir que la crainte des innovations en matière législative et l'horreur du changement qui animait les grands légistes il y a cinquante ans, les Eldon, les Ellenborough, les Tenterden, tous ceux qui avaient vu les mauvais jours de la révolution française, ont enfin disparu. » Si vous me demandez, Messieurs, en quoi l'acte du 5 août 1873 peut être considéré comme une révolution et mérite d'exciter tant d'enthousiasme, je prendrai la liberté de vous renvoyer à la traduction de cet acte, qui doit paraître dans l'*Annuaire* de 1874 (1). Il

par M^me^ W. Grey, Miss Dorothea Beale, Miss Louisa M. Hubbard, Miss Susan Coates.

L'éducation médicale des femmes (mémoire par Miss Sophia Jex-Blake).

Hygiène. — Lois sanitaires (mémoires par MM. Lewis Angell et A. Carpenter).

De la manière de disposer des impuretés des villes, eaux d'égout, etc... (plusieurs mémoires, suivis d'une longue discussion).

Les lois et règlements sur les constructions (mémoires par MM. Collins et Arntz).

Economie politique. — Relations entre patrons et ouvriers (mémoire par M. Rowland Hamilton).

Le système des taxes locales (plusieurs mémoires, suivis d'une longue discussion).

Les sociétés de secours mutuels (mémoire par M. Stratton et M. Brabrook).

(1) L'*Annuaire* de 1874 (t. III) paraîtra en même temps que le présent Bulletin. Voir pages 9 et suivantes).

est certain qu'un grand pas vient d'être fait en Angleterre vers l'établissement d'une justice simple, uniforme et moins coûteuse. La suppression des juridictions de droit commun et d'équité, l'adoption d'un système unique de procédure, est un progrès considérable en lui-même, et plus encore peut-être par ses conséquences. Il prépare en effet la voie à une réforme plus difficile et non moins nécessaire : je veux parler de la rédaction scientifique d'un Code du droit anglais, aujourd'hui dispersé dans des milliers de statuts et d'arrêts.

Comment cette dernière réforme pourra-t-elle être entreprise et menée à fin? C'est ce que M. Joseph Brown s'est demandé, non sans inquiétude, comme vous allez le voir. Car en même temps qu'il fait ressortir le désordre de la législation anglaise et qu'il exprime l'espoir d'y voir porter un remède prompt et efficace, il cherche à mettre ses compatriotes en garde contre les procédés de codification employés jusqu'à ce jour sur le continent, et qu'il n'hésite pas à trouver détestables. Le grand défaut, à ses yeux, de tous nos Codes, et en particulier du Code Napoléon, c'est d'être trop concis, de ne renfermer qu'un trop petit nombre d'articles et de ne pas donner la solution de toutes les difficultés. Voilà un assez singulier reproche, on en conviendra; écoutons pourtant ce que dit M. Brown : « J'ai eu occasion, il n'y a pas longtemps, d'étudier la loi française sur un point de pratique usuelle : une maison de commerce anglaise avait fait des affaires à Paris sous la raison sociale J. Robinson et C°. M. Robinson se retira et fit publier sa retraite de la société, mais il permit aux associés restés à la tête de la maison de continuer à se servir de son nom. Était-il responsable des engagements contractés depuis la dissolution de la première société ? J'ai parcouru en vain tous les articles du Code de commerce français, je n'y ai rien trouvé sur cette question; en revanche, il y a dans les recueils de jurisprudence des arrêts qui tranchent la difficulté. » Que voudrait donc M. Brown? Il le dit en propres termes; il souhaiterait qu'un Code de commerce, au lieu d'avoir 46 articles sur les sociétés, en eût plusieurs centaines ou même plusieurs milliers. « Le livre de Story sur cette matière ne contient pas moins de 463 articles qui valent par leur dimension au moins 1,600 articles du Code de commerce français, et l'excellent traité de M. Lindley a plus de 1,500 pages qui équivalent à 2,000 articles du Code français. » M. Brown, après avoir fait un travail analogue de comparaison sur les autres titres de nos Codes, est arrivé à la conclusion que ces Codes ne servent à rien et seraient inintelligibles sans la masse des arrêts qui les éclairent et les complètent. Aussi n'hésite-t-il pas à dire « qu'à moins d'avoir un Code supérieur au Code Napoléon, les jurisconsultes et les plaideurs anglais se trouvent mieux de n'a-

voir pas de Code du tout, et que tout l'argent dépensé pour la rédaction d'un pareil Code serait argent perdu. Un Code du droit anglais, pour servir à quelque chose, devrait avoir au moins dix fois l'étendue des Codes français. »

On comprend que M. Brown, tout en désirant la confection d'un Code des lois anglaises, ne peut se montrer trop impatient d'en voir l'achèvement et doit se résigner à vivre encore assez longtemps au milieu de la confusion des lois et des arrêts. Mais il se console par une réflexion qu'il emprunte à Macaulay, c'est que l'Angleterre, étant un pays de libre gouvernement, a une infériorité marquée, en ce qui concerne le travail de codification, sur la plupart des autres pays : « Un Code, disait Macaulay, est presque le seul bienfait qu'un gouvernement despotique soit plus en état de donner à un peuple qu'un gouvernement libre. L'œuvre qui consiste à digérer un vaste et artificiel système de jurisprudence est accomplie beaucoup plus aisément et infiniment mieux par quelques personnes que par un grand nombre, par un Napoléon que par une Chambre des députés et une Chambre des pairs, par un gouvernement comme celui de la Prusse ou du Danemark que par un gouvernement comme celui de l'Angleterre. C'est une besogne qui convient tout particulièrement à un gouvernement tel que celui de l'Inde, à un despotisme paternel et éclairé. »

S'il était vrai, comme semble le penser M. J. Brown, qu'une réforme de l'ensemble de la législation ne puisse être accomplie que par le despotisme, nous devrions souhaiter à l'Angleterre de renoncer à toute idée de codification. Mais les Anglais eux-mêmes sont loin, à ce qu'il semble, de prendre trop au sérieux la boutade de lord Macaulay et de considérer comme insurmontables les difficultés que le régime parlementaire oppose à la bonne confection des lois d'une grande étendue. Il faudra bien, tôt ou tard, que le Parlement se décide à entreprendre sérieusement le travail de refonte et de révision de la législation anglaise. Ce travail est déjà commencé; il suffit de le poursuivre. Les quatre grandes lois, votées en 1861 et connues sous le nom de *criminal statutes consolidation acts* (24 et 25 Vict., c. 94 et suiv.), ne forment-elles pas une sorte de Code pénal qu'il s'agit seulement de compléter? Les lois concernant la faillite (1), la marine marchande (2) et les douanes (3) n'ont-elles pas été codifiées à une époque récente? En ce moment même le gouvernement anglais ne publie-t-il

(1) *Bankruptcy act*, 1869 (32 et 33 Vict., c. 71).

(2) *Merchant shipping, act*, 1854 (17 et 18 Vict., c. 104).

(3) *Customs consolidation acts*, 1853 (16 et 17 Vict., c. 107) et 1855(18 et 19 Vict., c. 96).

pas une édition des statuts, demeurés en vigueur, qui servira de point de départ à de nouveaux travaux de consolidation (1)?

Il est vrai que les nombreuses lois, promulguées chaque année sur tous les sujets, viennent augmenter, s'il est possible, la confusion qui naît du trop grand nombre de lois et de décisions anciennes. On se plaint avec raison, en Angleterre, de l'abondance excessive des lois nouvelles et surtout de la manière dont elles sont rédigées. Tout récemment encore, les juges du banc de la reine déclaraient, en pleine audience, qu'il leur était impossible de deviner le sens des dispositions d'une loi de l'année précédente (2) et de se retrouver au milieu des renvois multiples à des statuts anciens qui se contredisent. C'est une pratique tout à fait défectueuse que celle qui consiste à voter des lois, en quelque sorte à titre d'essai et à les corriger sans cesse, d'année en année, au moyen de lois additionelles, souvent aussi obscures et aussi imparfaites que la loi primitive. On arrive à créer une véritable confusion et, tant qu'un pareil système de légiférer sera en vigueur, il sera bien difficile de songer sérieusement à réunir en un Code les lois anciennes. Avant de réformer le passé, il ne serait pas inutile de songer à réformer le présent.

C'est ce que comprennent très-bien les Anglais; aussi une des plus intéressantes discussions du congrès de Norwich a-t-elle porté sur un travail de M. T. Erskine Holland, intitulé : *Des moyens d'améliorer la préparation et la confection des actes du Parlement*. M. T. E. Holland est l'auteur de nombreux articles ou essais sur ce sujet. Il a recueilli et publié les plus importants de ces essais en 1870, sous ce titre : *Essays upon the form of the law* (3). La conclusion à laquelle paraît avoir abouti le débat engagé sur le mémoire de M. T. E. Holland, c'est que tout projet de loi devrait, avant d'être voté définitivement, être soumis aux critiques d'un comité de législation, permanent et pris, au moins en partie, en dehors du Parlement. L'absence de toute institution analogue à notre Conseil d'État est vivement sentie, en Angleterre, depuis quelques années. La proposition de créer un comité de législation, chargé de veiller à la bonne rédaction des lois et de maintenir l'harmonie entre les dispositions nouvelles et les anciennes

(1) Le premier volume a paru en 1870; le cinquième volume a été publié cette année. Il y aura en tout une quinzaine de volumes et le travail sera achevé dans un délai de cinq ou six ans. Chaque année le Parlement vote, en masse, l'abrogation de plusieurs milliers de statuts tombés en désuétude.

(2) Il s'agissait de la loi sur les débits de boissons. (V. *Annuaire*, t. II, p. 40.)

(3) Nous tenons ce livre à la disposition des membres de la Société qui désireraient connaître en détail les tentatives faites en Angleterre pour arriver à une codification ou tout au moins à ce que les Anglais appellent une *consolidation*.

lois qui ne sont pas abrogées, a été souvent faite dans ces derniers temps (1).

La première section du Congrès a été saisie d'autres questions, également intéressantes, et par exemple de celle de savoir s'il est possible et avantageux de réunir les lois commerciales de tous les pays en un Code unique. Le mémoire lu à ce sujet par M. H. D. Jencken nous a paru très-bien fait; il contient une comparaison des divers systèmes législatifs en matière de lettres de change, de sociétés par actions, de faillite. Nous regrettons que le cadre restreint de notre travail ne nous permette pas de faire une analyse détaillée de ce mémoire. Après un assez long débat, le Congrès n'est pas arrivé à une conclusion très-nette; plusieurs des orateurs entendus ont fait ressortir les difficultés qu'il y aurait à obtenir de chaque nation qu'elle renvoyât à certaines particularités de ses usages commerciaux. L'un de ces orateurs a été d'avis que le seul moyen d'arriver au résultat désiré, c'était que l'Angleterre améliorât tellement sa propre législation et la rendît si voisine de la perfection, que les autres pays se sentissent, pour ainsi dire, forcés de la lui emprunter tout entière. Nous serions, on le voit, condamnés à une assez longue attente; mais la majorité des membres de la section a paru croire que le travail d'unification pouvait être immédiatement entrepris avec quelque chance de succès, au moins en ce qui concerne la matière des lettres de change.

Nous dirons encore quelques mots d'une autre discussion sur la composition du jury. Dans son discours d'ouverture, le président, M. J. Brown, avait exprimé le regret que le bill présenté l'an dernier au Parlement par l'attorney général, sir J. Coleridge (2), n'eût pas été voté. Ce bill contenait, à la vérité, des nouveautés qui ont un peu effrayé les membres du Parlement; l'attorney général proposait, en effet, de réduire à sept le nombre des jurés, en toute matière, sauf quand il s'agirait d'un crime capital, et en outre de ne plus exiger, pour la validité d'un verdict, qu'une simple majorité au lieu de l'unanimité. Les membres du Congrès ne se sont pas prononcés sur le mérite de cette double innovation, mais ils ont été unanimes pour exprimer le vœu que les catégories des personnes aptes à composer le jury fussent étendues, et que notamment on inscrivît sur les listes les *lodgers*, c'est-à-dire les personnes qui n'habitent pas une maison entière. Nous ne pouvons entrer ici dans plus de détails; nous serons

(1) Voir notamment un intéressant article de la *Quarterly review* (janvier 1874, p. 55), intitulé : *Simplification of the law.*

(2) Aujourd'hui lord Coleridge, président de la Cour des plaids communs et membre correspondant de notre Société.

d'ailleurs amenés prochainement à étudier à fond la question de la composition des listes du jury; car un nouveau bill sera certainement soumis au Parlement.

Parmi les sujets traités dans la deuxième section, qui s'est occupée de droit criminel, nous citerons les suivants qui reviennent, presque tous les ans, à l'ordre du jour du Congrès :

1° Du traitement des jeunes délinquants au-dessous de seize ans (mémoire lu par M. Cox, juge de la Cour de Middlesex, et suivi d'une longue discussion à laquelle ont pris part lord Houghton, miss Carpenter, le docteur Mouat, M. W. Hastings, etc...).

2° Des réformes à introduire dans l'administration de la justice criminelle par les juges de paix, réunis en petites sessions (*petty sessions*) ou en sessions trimestrielles (*quarter sessions*).

Le mémoire sur ce sujet, lu par sir Willoughby Jones, baronnet, soulève plusieurs questions délicates que nous n'avons pas le loisir d'examiner, comme celles-ci : Conviendrait-il de placer les juges de paix (1), réunis en sessions, sous la présidence d'un magistrat recevant un traitement et ayant une expérience professionnelle? Devrait-on déclarer les fonctions de juge de paix incompatibles avec celles de ministre d'un culte?

3° De la discipline dans les prisons des comtés et des bourgs (mémoire lu par M. John A. Bremner).

A la suite d'une assez longue discussion, la section a voté une résolution pour prier le conseil de l'association de demander au ministre de l'intérieur la nomination d'une commission royale chargée de faire une enquête sur l'état des prisons des bourgs et des comtés.

4° Du travail dans les prisons (mémoire lu par M. Fr. Monat).

5° Du traitement des accusés avant le jugement.

Un mémoire lu sur cette question par M. Sheridan a de nouveau appelé l'attention sur certains abus, dont l'opinion publique s'était émue l'an dernier (2); M. Sheridan a promis de soumettre un projet de loi au Parlement, et il a été décidé qu'on prierait le conseil de la Société d'intervenir pour appuyer ce projet.

On voit que l'association anglaise ne s'est pas interdit, comme notre Société, d'exprimer par des votes son opinion sur des projets de loi, ni même d'adresser des pétitions, soit aux ministres, soit au Parlement.

(1) Il ne faut pas oublier que les juges de paix, en Angleterre, sont des propriétaires du comté qui, la plupart, n'ont pas fait d'études de droit. Ils ne reçoivent aucun traitement et ne ressemblent aucunement à nos juges de paix du continent.

(2) Un Allemand, le Dr Jessel, arrêté par erreur, écrivit plusieurs lettres aux journaux pour se plaindre des traitements qu'il avait subis; cela donna lieu à de vifs débats et à plusieurs enquêtes.

Il lui arrive aussi de préparer elle-même, au sein de commissions spéciales, des projets sur un sujet déterminé ; c'est ainsi qu'on lui doit l'initiative de la réforme opérée en 1870, concernant la capacité et les biens des femmes mariées (1). Comme elle compte dans son sein un grand nombre de membres du Parlement, rien ne lui est plus facile que de se tenir en communication avec la Chambre des communes et la Chambre des lords. Elle fait ainsi l'office d'une sorte de Conseil d'État, n'ayant aucun caractère officiel, mais préparant les lois par des discussions publiques et s'efforçant de signaler au législateur les points sur lesquels une réforme lui paraît nécessaire et opportune. Aussi ne s'occupe-t-elle que des lois de son propre pays; elle n'étend pas, comme nous, sa curiosité et ses études aux lois des pays voisins; le but qu'elle poursuit n'est pas un but scientifique, mais un but tout pratique. On ne pourrait donc la comparer que d'assez loin à notre Société ; cela n'empêche pas que nous n'ayons un grand intérêt à suivre ses travaux. Ils nous font pénétrer dans les mœurs, dans l'état social et politique de l'Angleterre; et, ainsi, ils nous permettent de travailler, sinon directement et d'une manière immédiate, du moins très-utilement et de la façon la plus sûre, à l'amélioration de nos propres lois.

Au sujet de ce travail, M. Aucoc, *président de section au Conseil d'État*, présente les observations suivantes :

Dans le brillant compte rendu que notre excellent secrétaire général nous a présenté des travaux de la Société pour l'avancement des sciences sociales en Angleterre, il y a un point qui m'a particulièrement frappé et sur lequel je demande la permission de présenter quelques observations. Il s'agit de la codification des lois.

Le jurisconsulte qui présidait le congrès de la Société a exprimé l'opinion que la codification des lois ne lui paraissait pas praticable sous un gouvernement libre comme celui de l'Angleterre, et il s'est appuyé sur l'autorité de l'illustre historien Macaulay qui, dans un discours au Parlement sur le projet de Code indien, a déclaré qu'une pareille œuvre convenait particulièrement à un gouvernement comme celui de l'Inde, c'est-à-dire à un despotisme éclairé et paternel.

Il m'a paru difficile de laisser passer sans la discuter une opinion d'un homme aussi éminent. J'ai lieu d'espérer que nous serons tous d'accord pour reconnaître que cette appréciation est inexacte, que l'historien anglais a été trop loin, qu'il a transformé des difficultés en

(1) Voir *Annuaire*, t. I, p. 55.

impossibilités. Mais je crois que mes observations ne sont pas tout à fait inutiles : dans le cas où nos voisins d'outre-Manche nous feraient l'honneur d'étudier nos travaux comme nous nous appliquons à étudier les leurs, ils pourraient prendre notre silence pour une adhésion.

Il me semble difficile que nos voisins puissent contester les avantages de la codification des lois. Habitués, comme nous le sommes, à trouver les principes de notre législation civile, commerciale et criminelle établis dans quelques milliers d'articles, rangés dans un ordre méthodique, renfermés dans un volume qui est sans cesse sous notre main, nous ne comprenons pas qu'on ne soit pas frappé des services immenses que ce procédé rend aux magistrats, aux fonctionnaires, aux citoyens, aux législateurs eux-mêmes. Nous nous étonnons qu'on prenne son parti des ténèbres et du chaos quand on pourrait introduire dans la législation l'ordre et la lumière. Je sais bien qu'on a dit que la codification arrête les progrès de la législation ; mais l'expérience a démontré cent fois que ce reproche n'est pas fondé ; qu'à la vérité les changements se font moins rapidement pour un Code que pour une loi isolée, mais qu'ils se font quand ils sont nécessaires. Si nos concitoyens se plaignent de quelque chose en cette matière, c'est de ce que la codification n'est pas assez complète, assez étendue, c'est notamment de ce qu'elle ne s'étend pas encore aux lois administratives.

Ce bienfait si précieux, est-il vrai que les peuples ne puissent l'obtenir que d'un gouvernement despotique? Ce serait étrange. Je sais bien que des souverains, qui n'avaient aucun goût pour un gouvernement parlementaire organisé à la façon du gouvernement anglais, ont travaillé à cette œuvre excellente, que Louis XIV a fait rédiger ses grandes ordonnances sur la procédure, sur les eaux et forêts, sur le commerce, sur la marine, que Napoléon Ier a donné la plus vive impulsion à la refonte de notre législation civile, commerciale et criminelle. Mais la même pensée a préoccupé constamment les organes de la nation. Les états généraux l'avaient plusieurs fois exprimée. Dans sa remarquable histoire des états généraux et de leur influence sur le gouvernement de la France, notre honorable confrère M. Picot l'a très-bien mis en lumière. Les cahiers de 1789 reproduisaient ce vœu ; l'Assemblée constituante l'enregistrait solennellement en décidant qu'il serait fait un Code des lois civiles du royaume. L'Assemblée législative, la Convention, les conseils de la Constitution de l'an III, ont chacun à leur tour ébauché cette grande œuvre, qui répondait à un besoin national profondément senti, au besoin de consommer l'unité de la France.

Il est vrai que si les Assemblées nationales de la France depuis 1789 ont ébauché l'œuvre de la codification des lois, c'est Napoléon Ier qui l'a terminée et que Macaulay peut être fondé à prétendre que le premier consul n'a pas laissé à la discussion toute la liberté nécessaire. Il peut dire : lorsque Napoléon a présenté au Tribunat et au Corps législatif les premiers fragments du Code civil, il a rencontré une certaine opposition. Deux des projets ont été repoussés. Voulant mener son œuvre à bonne fin, il a brisé cette opposition en excluant du Tribunat et du Corps législatif les orateurs qui avaient combattu les projets préparés par le Conseil d'État, et ayant réduit ses adversaires au silence, il a pu en une année faire voter les 2,000 articles du Code civil, et faire adopter plus tard avec la même rapidité le Code de procédure civile, le Code de commerce, le Code d'instruction criminelle et le Code pénal.

Voilà sans doute ce que pense l'historien anglais. Il faut convenir qu'il a pour lui les apparences; mais il importe de voir le fond des choses pour apprécier exactement les événements auxquels nous venons de faire allusion.

D'abord vous savez que l'opposition du Tribunat qui a si vivement irrité le premier consul et qu'il a brisée en écartant ses chefs de cette assemblée, portait sur beaucoup d'autres sujets que la rédaction du Code civil. D'un autre côté, il faut convenir que la Constitution de l'an VIII avait imaginé un mécanisme législatif très-compliqué qui ne se prêtait nullement aux discussions, aux transactions. Il fallait, quand le gouvernement présentait un projet de loi préparé par le Conseil d'État, que le Tribunat se prononçât pour l'adoption ou le rejet en bloc, et que le Corps législatif, après avoir entendu les organes du Tribunat et du Conseil d'État, rendît également son verdict par oui ou par non. Ce mécanisme vicieux fut corrigé quand on reprit les travaux du Code civil. Des communications officieuses au Tribunat permirent l'examen des amendements et de nombreuses corrections furent apportées au projet du Conseil d'État avant la discussion officielle. Si ce système eût été adopté dès le début, nous n'aurions peut-être pas à regretter l'acte de violence dont on peut se prévaloir pour contester la liberté des discussions de nos Codes et particulièrement du Code civil qui, dans son ensemble, répondait si bien aux vœux de l'opinion publique.

Mais ne nous arrêtons pas uniquement à cette période de notre histoire. Nous avons eu après l'Empire des assemblées qui ont participé librement, comme les chambres anglaises, au gouvernement et à la confection des lois. Est-ce que ces assemblées ont montré leur impuissance à faire des œuvres de longue haleine comme des Codes?

Nullement. Le Code forestier, qui contient 225 articles, a été voté en une seule session par les Chambres de la Restauration. Et sous le gouvernement de juillet, n'a-t-on pas revisé en 1832 le Code pénal par une loi qui modifie plus de 100 articles de ce Code? La loi du 28 mai 1838 sur les faillites et les banqueroutes a réformé plus de 150 articles du Code de commerce. La loi du 2 juin 1841 sur les saisies immobilières et les ventes judiciaires a retouché dans les mêmes conditions une partie importante du Code de procédure civile. Je ne parle ici que des lois qu'on peut qualifier de Codes. Je laisse de côté les lois de 1837 et de 1838 sur l'administration départementale et l'administration communale, quoiqu'elles aient aussi une grande importance.

Je pourrais encore relever les révisions et les rédactions des Codes qui ont été faites sous le second Empire. Macaulay pourrait objecter, à la vérité, que le gouvernement de cette époque ne ressemblait pas au gouvernement anglais, et cependant les discussions des Codes de justice militaire pour l'armée de terre et l'armée de mer, promulgués en 1857 et 1858, celles de la loi de 1868 portant révision de plus de soixante articles du Code pénal, pour ne citer que celles-là, ont été longues et approfondies, et bien des amendements ont été introduits dans les projets primitifs.

Ce n'est pas seulement l'exemple de notre pays que je puis opposer à ceux qui établissent une sorte d'incompatibilité entre les gouvernements de liberté et la codification des lois. Est-ce que partout en Europe, dans les pays où les Parlements ont un rôle considérable, on ne rédige pas des Codes? Est-ce que la Belgique n'a pas refondu complétement, en 1867, son Code pénal? Est-ce qu'elle ne remanie pas en ce moment son Code de commerce? est-ce que chaque session n'aboutit pas à l'adoption d'un ou deux fragments de ce nouveau Code publiés dans notre *Annuaire?* Est-ce que l'Autriche n'a pas refait son Code d'instruction criminelle? Est-ce que le Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord n'a pas voté en 1870 un nouveau Code pénal?

Sans doute, si l'on compare les travaux que je viens de mentionner à ceux des Codes rédigés sous le Consulat et le premier Empire, on voit que l'œuvre ne marche plus avec la même rapidité qu'au début de ce siècle; mais nous sommes autorisés à dire qu'il n'est pas exact qu'un pays qui jouit d'un gouvernement libre doive se résigner à se passer de Codes et renoncer à mettre de l'ordre, de la lumière et de la méthode dans sa législation.

Toutefois, il ne faut pas dissimuler que la codification des lois est une œuvre qui a ses difficultés, et qu'il y a des circonstances de diverse nature qui peuvent l'entraver et des conditions sans lesquelles il est rare qu'on puisse l'accomplir.

Il faut d'abord que l'opinion publique soutienne le législateur dans son travail. Un Parlement n'aura jamais le courage d'entreprendre une œuvre d'aussi longue haleine s'il n'est pas convaincu que le pays sent le besoin d'une refonte générale de la législation. L'état des esprits en France à la fin du siècle dernier et au commencement de ce siècle a certainement contribué beaucoup à la rapidité de l'œuvre accomplie sous le Consulat et l'Empire.

Il faut d'ailleurs choisir son moment. Il y a des réformes que l'état financier d'un pays commande d'ajourner, des principes qui ne pourraient sans péril être remis en question dans certaines crises politiques et sociales.

Il faut en outre un cadre bien arrêté, qui réponde à une division juridique, et qui n'embrasse pas un sujet trop étendu. Ainsi j'ai vu pendant longtemps le Conseil d'État discuter un projet de Code rural. L'idée d'un Code rural est bien ancienne. Seulement il a toujours été très-difficile de s'entendre sur la question de savoir ce qu'on devait comprendre sous cette rubrique. Une commission de la première Assemblée constituante voulait en faire un *catéchisme* des cultivateurs! La loi des 28 octobre-6 novembre 1791, qui renferme 92 articles, a été désignée sous le nom de Code rural; elle est très-loin d'être un Code. Sous le premier Empire, un grand projet de Code rural avait été élaboré par une commission spéciale. Les travaux préparatoires sont renfermés dans quatre gros volumes in-4°. Le projet était cette fois divisé en 960 articles. L'idée avait été reprise par le Sénat en 1854, et le Conseil d'État avait été chargé de rédiger le projet. On avait une division arrêtée en trois livres, l'un concernant le régime du sol, l'autre le régime des eaux, le troisième la police rurale. Le deuxième livre avait un cadre bien arrêté: eaux pluviales — sources — eaux courantes, navigables et non navigables — eaux stagnantes. On pouvait faire et on a fait une œuvre d'ensemble sur la législation des eaux considérée dans ses rapports avec la propriété, l'agriculture et l'industrie, en laissant de côté le service de la navigation.

Mais le premier livre a donné lieu à des tâtonnements qui en ont retardé longtemps la rédaction. Il y a dans le Code civil et dans le Code de procédure civile beaucoup de dispositions qui régissent les biens ruraux et qui ont pour les propriétaires de terres un intérêt particulier. Fallait-il reprendre dans le Code rural toutes ces dispositions? Fallait-il distinguer entre celles qui n'avaient besoin que d'être rappelées et celles qu'il était utile de modifier? Mais pour ces dernières, si on les insérait dans le nouveau Code, que ferait-on des dispositions correspondantes du Code civil? Un des rapporteurs du projet avait essayé de faire une œuvre d'ensemble en reproduisant et modifiant au besoin

les dispositions du Code civil et en y joignant les règles spéciales aux biens ruraux; ce travail a été écarté. On tenait cependant à aboutir. On est arrivé à rédiger un projet en 96 articles, qui contient des dispositions très-utiles sur les chemins ruraux publics et les chemins d'exploitation, matière qui n'est réglée actuellement que par la jurisprudence, sur le parcours et la vaine pâture, sur les bans de vendange et de moisson, sur les animaux utiles et les animaux nuisibles à l'agriculture. On y a joint des règles sur le bail à colonage partiaire et le bail emphytéotique, qui devraient être dans le Code civil. Enfin on y a annexé un titre complémentaire qui modifie 14 articles du Code civil sur les clôtures, la mitoyenneté des fossés et des haies, les plantations, le passage en cas d'enclave et le privilége des engrais sur la récolte. C'est évidemment une œuvre qui manque d'ensemble, dont les parties ne sont pas liées entre elles et qui ne répond pas à l'attente de ceux qui l'avaient réclamée. Ce n'est pas un fragment de Code.

Le projet de loi renfermant le livre I[er] du Code rural avait été déposé au Corps législatif en 1868, avec un remarquable exposé des motifs rédigé par M. Bayle-Mouillard. Le livre II n'a été terminé par le Conseil d'État qu'au mois d'août 1870. On a parlé de reprendre ces travaux. Je crois pour ma part qu'une loi sur les eaux détachée du Code rural aurait beaucoup de chances d'aboutir, quoiqu'elle soulève des questions délicates. Je crains au contraire que le projet relatif au régime du sol n'ait pas le même succès, et cela tient, suivant moi, à ce que l'idée d'un Code rural a été mise en avant pour répondre à certains besoins de la pratique auxquels des livres bien faits peuvent seuls donner satisfaction et pour lesquels on a eu tort de réclamer l'intervention du législateur. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de lois spécialement rurales, comme il y a un droit commercial. Mais alors il faut restreindre l'œuvre dans des proportions plus modestes; il suffirait, ce me semble, d'une loi un peu étendue sur la police rurale et sur les chemins ruraux pour comprendre tout ce qui peut faire partie d'un Code spécial aux campagnes.

Me permettra-t-on de dire ici quelques mots de l'idée d'un Code administratif? Il y a là bien d'autres obstacles. Je n'ai pas besoin de rappeler l'adage : « Qui trop embrasse mal étreint. » Il est évident qu'il faudrait diviser en un certain nombre de Codes les matières très-variées que l'on comprend sous le nom de droit administratif. Vous savez en effet que les *Institutes de droit administratif*, de M. de Gérando, qui contiennent toute la législation administrative rangée dans un ordre méthodique, se composent de quatre volumes dans la première édition et de cinq volumes dans la seconde.

Mais comment remettre en question tout notre régime financier,

impôts directs et indirects, et notre législation militaire, et nos servitudes d'utilité publique, et notre législation sur les cultes? Quels périls entraînerait cette discussion! quelles circonstances favorables il faudrait attendre!

D'un autre côté, il y a dans le droit administratif des questions dont la solution varie suivant les courants d'opinion qui se produisent: je me borne à citer l'organisation communale et départementale. Certaines parties du Code seraient soumises à un remaniement perpétuel.

Une objection d'une haute gravité pratique vient de ce que la législation administrative se compose en partie de lois, en partie de règlements faits par le pouvoir exécutif, soit en vertu de son autorité propre, soit en vertu de délégations spéciales données par le législateur, qui ne croit pas utile d'entrer dans certains détails sujets à de fréquentes modifications. On ne saurait songer à faire adopter par le législateur un Code renfermant avec les lois les règlements qui les complètent (ce serait enlever aux règlements leur caractère propre et leurs avantages), et si l'on codifie les lois sans les règlements, le Code n'atteint pas son but. Aussi l'on a songé pour certaines matières administratives à faire l'inverse; c'est dans des règlements du pouvoir exécutif que l'on a encadré la collection des lois et règlements sur une même matière.

On peut citer comme exemple de ce procédé le règlement général sur la comptabilité publique promulgué le 31 mai 1838 avec 695 articles, et dont une nouvelle édition en 883 articles a été donnée le 31 mai 1862. Ce travail a rendu de grands services dans la pratique. Sans doute ce n'est pas un Code dans le véritable sens du mot; un Code absorbe les actes antérieurs, et les dispositions qu'il comprend ne doivent plus être citées qu'à titre d'articles de la nouvelle loi où les lois anciennes se trouvent refondues. Ici, au contraire, les articles extraits des Constitutions, sénatus-consultes, lois, ordonnances et décrets du chef de l'État sont classés méthodiquement; mais l'origine de chaque disposition est indiquée dans une note, et il ne suffirait évidemment pas, dans une décision juridique, de citer les articles du règlement de 1862 quand on voudrait invoquer des dispositions de lois ou de Constitutions. Mais enfin c'est une collection très-utile et qui a contribué largement à répandre des notions exactes sur ces matières compliquées et à faciliter l'application de règles d'un grand intérêt pour la fortune publique.

Le ministère de la marine a publié en 1867 une collection analogue sous le titre de Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes, l'inscription maritime, le recrutement de la flotte, la police de la navigation, les pêches mari-

times. Les 314 articles de ce règlement sont extraits de plus de trente actes divers, arrêts et ordonnances d'avant 1789, lois, ordonnances et décrets de diverses époques, et ce travail dispense de bien des recherches difficiles.

Seulement je crois qu'il eût été préférable de ne pas placer des collections de textes d'origines aussi diverses sous la signature du chef de l'État, qui ne doit faire que des actes d'autorité. Ce n'est pas seulement au point de vue de la théorie que je fais cette observation; le système me paraît avoir ses dangers. Un grand nombre des textes de ces règlements sont extraits d'ordonnances ou de décrets que le chef de l'État pouvait modifier; il en a modifié un certain nombre. Ne peut-on pas craindre qu'oubliant l'origine des textes tirés des lois antérieures, il ne soit entraîné à les modifier, s'il les trouve défectueux? Ce danger est moins à redouter quand chaque article est accompagné d'une note qui rappelle l'acte d'où il a été extrait, ainsi qu'on l'a fait pour le règlement sur la comptabilité publique et pour le règlement de 1867 sur la marine. Mais on y est bien exposé si rien ne rappelle l'origine des textes. Or c'est le procédé qu'on a suivi dans le règlement du 1er mars 1854 sur la gendarmerie qui contient en 645 articles toutes les règles relatives à l'organisation de la gendarmerie, à ses rapports avec les autorités civiles et militaires, et à ses fonctions au point de vue judiciaire, administratif et militaire. On y trouve notamment plus de trente articles sur la police judiciaire, les plaintes et dénonciations, le flagrant délit, les arrestations, les formes à observer dans les instructions judiciaires, et toutes les prescriptions relatives à ces matières si délicates semblent émaner de l'auteur du règlement, et non de la loi.

Pour que ce mode de procéder fût légitime, il faudrait que le législateur eût donné à cet effet une délégation expresse au pouvoir exécutif. C'est ce qui est arrivé, mais je ne connais que cet exemple, pour la législation sur les servitudes militaires autour des places fortes. La loi du 10 juillet 1851 dispose, dans son article 8, qu' « un règle-« ment d'administration publique réunira et coordonnera dans leur « ensemble toutes les dispositions des lois concernant les servitudes « imposées à la propriété autour des fortifications et précisera les « mesures d'exécution. » Cette délégation donne une autorité particulière au règlement du 10 août 1853 qui a été rendu en exécution de la loi de 1851. Et toutefois, dans ces derniers temps, on a contesté la valeur légale d'un article du règlement auquel la funeste guerre que nous avons subie a donné un intérêt pratique considérable, l'article 39, qui porte que les dommages résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise par l'autorité militaire pendant l'état de siége ne donnent pas droit à une indemnité. On a soutenu que cet article

la commission de codification qui accomplirait cette tâche devrait subsister comme institution permanente pour veiller sur son œuvre, en prévenir la détérioration et y faire toutes les améliorations qui deviendraient nécessaires. Personne ne désirerait que ce corps possédât par lui-même le pouvoir de rendre des lois ; la commission ne ferait que représenter l'élément d'intelligence, le Parlement représenterait l'élément de volonté. Aucune mesure ne deviendrait une loi sans avoir été expressément sanctionnée par le Parlement, et le Parlement ou la Chambre des lords aurait le pouvoir non-seulement de rejeter un bill, mais de le renvoyer à la commission pour y être remanié et amélioré (1). » Stuart Mill, si libéral, s'est-il aperçu qu'il indiquait ici, à peu de chose près, le mécanisme législatif du Consulat? Peut-être aussi compromet-il un peu sa thèse en la présentant sous une forme excessive. Cependant il y a là des observations dignes d'attention.

En résumé, l'histoire parlementaire des différents pays de l'Europe et celle de la France particulièrement ne justifient pas cette assertion que la codification des lois ne peut être l'œuvre d'un gouvernement libre. Si l'œuvre est difficile, si elle demande des conditions favorables à divers points de vue, elle n'est pas impossible. Nous faisons des vœux pour que nos voisins aient le courage de l'entreprendre. Quand ils l'auront achevée, ils ne s'en repentiront pas.

La discussion est ouverte sur les travaux lus à la dernière séance.

M. Charles Lyon-Caen, *agrégé à la Faculté de droit de Paris*, présente les observations suivantes au sujet du travail de M. Dunoyer concernant l'enquête anglaise sur la législation relative aux brevets d'invention.

M. Dunoyer a fait remarquer au début de son travail que les questions concernant la protection à accorder aux auteurs d'inventions industrielles ne preoccupent pas l'opinion publique seulement en Angleterre, qu'elles sont encore à l'ordre du jour dans beaucoup d'autres pays; et il a indiqué à l'appui de cette affirmation que l'année dernière un Congrès international des brevets d'invention s'est tenu à Vienne, et que la Société des ingénieurs allemands a rédigé récemment un projet de loi sur la matière. Je voudrais dire quelques mots du Congrès et du projet de loi dont il s'agit.

(1) Chapitre V. Des fonctions qui appartiennent aux corps représentatifs. Traduction de M. Dupont-White, p. 119.

Pour ce qui est du Congrès, ses travaux et son but me semblent avoir une assez grande importance pour mériter d'être l'objet d'un travail spécial (1). Aussi me bornerai-je à attirer l'attention de la Société sur un incident qui s'y est produit et qui me paraît de nature à intéresser ceux qui s'occupent de législation comparée. Il a été question au Congrès de Vienne de notre loi française de 1844, et un jugement assez sévère, une sorte de condamnation a été rendue contre elle. Voici dans quelles circonstances ce jugement a été porté.

Le Congrès s'est déclaré à la majorité partisan du système des brevets d'invention; il a toutefois émis l'avis que la protection accordée aux inventeurs ne serait complétement efficace, n'atteindrait tout à fait son but que du jour où le système des brevets serait admis partout et où une législation uniforme sur la matière serait en vigueur dans tous les pays civilisés. Afin de guider le législateur à venir, le Congrès a, dans un certain nombre de résolutions, formulé les principes sur lesquels doit reposer une bonne loi; ne pouvant pas indiquer toutes les dispositions qu'elle devrait contenir, le Congrès s'est borné, pour les détails, à renvoyer comme à des modèles aux lois de certains pays. Il a cité à ce titre la loi américaine, la loi anglaise, la loi belge. Quant à la loi française, il n'en est point du tout question. Ce n'est pas par oubli qu'elle n'a pas été mentionnée; le Congrès a refusé de la considérer comme un exemple à suivre.

Dans la huitième séance du Congrès, un membre proposa d'émettre le vœu, dans une seule et même résolution, que la loi à faire pour tous les pays prît comme type, au point de vue des détails notamment, la loi française et la loi belge. Quand cette proposition fut soumise au vote, on ne put obtenir de majorité; il y eut un certain tumulte à la suite duquel un membre fit observer qu'on obtiendrait certainement une majorité favorable si la proposition relative à la loi belge était mise aux voix séparément; que le défaut d'accord venait de ce que beaucoup de membres ne considéraient pas la loi française de 1844 comme bonne. En effet, le renvoi à la loi belge fut voté.

Il serait intéressant de savoir exactement les raisons qui ont fait ainsi condamner la loi française en quelque sorte au profit de la loi belge. Malheureusement le compte rendu officiel des travaux du Congrès (2) est tout à fait insuffisant pour nous éclairer sur ce point.

(1) Voir l'analyse que j'en ai faite dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence* (1873, p. 713 et suiv.).

(2) Il a été publié à Dresde sous le titre suivant : *Der Erfinderschutz und die Reform der Patentgesetze* (la Protection des inventeurs et la réforme des lois sur les brevets d'invention). 1 vol. de 266 pages in-8°.

M. Jacovenço, membre du Congrès, lieutenant de la marine russe, s'est borné à s'écrier : *Oui, la loi belge est la plus libérale !* Ce n'est pas là une explication; on peut même douter que l'auteur ait eu une idée bien précise en jetant cette exclamation au milieu du tumulte.

On peut chercher, à défaut d'indications précises dans les discussions du Congrès, à trouver dans la comparaison entre la loi belge et la loi française les raisons de la préférence accordée à Vienne à la première. C'est ce que j'ai essayé de faire. A mon sens, le Congrès de Vienne a eu raison de préférer la loi belge à la loi française. Notre loi du 5 juillet 1844 et les lois belges du 24 mai 1854 et du 27 mars 1867 reposent sur les mêmes principes généraux. Ainsi, en Belgique comme en France, l'inventeur qui veut obtenir le droit exclusif d'exploiter son invention doit demander un brevet d'invention à l'administration; dans les deux pays la délivrance des brevets se fait sans examen préalable. Mais c'est au point de vue des détails qu'il y a des différences entre les deux législations et qu'une certaine supériorité existe au profit de la loi belge. Il me semble incontestable que cette dernière loi vaut mieux que la nôtre, notamment aux points de vue suivants :

1° Notre loi de 1844, en consacrant le système du non-examen préalable, n'a rien fait pour remédier à un inconvénient certain de ce système, la multiplication excessive du nombre des brevets. Elle s'est bornée à établir sur les brevets une taxe annuelle très-minime (de 100 fr.) qui reste invariable pendant toute la durée des brevets. Aussi dans nos années de prospérité matérielle le nombre des brevets délivrés en France a dépassé 6,000 (1). En Belgique, le législateur a adopté, au point de vue de la taxe, un système qui peut contribuer à remédier aux inconvénients du défaut d'examen préalable; la taxe des brevets est annuelle, mais elle est ascendante, c'est-à-dire qu'elle augmente à mesure qu'on s'éloigne de l'époque de la délivrance du brevet. Ainsi la charge devenant de plus en plus lourde pour le breveté, il y a quelque chance qu'il ne paye pas la taxe et qu'il laisse ainsi tomber son invention dans le domaine public (art. 3 loi du 24 mai 1854).

2° La loi de 1844 a donné lieu à un nombre infini de procès; cela tient, sinon exclusivement, du moins en partie, à ce que la législateur de 1844 s'est peut-être montré un peu trop respectueux pour le caractère relatif de la chose jugée. Chez nous, à moins que le ministère public n'ait demandé la nullité dans les cas exceptionnels où il a le droit de le faire, ou ne se soit porté partie intervenante dans l'action en nullité ou en déchéance intentée par un particulier, le jugement qui prononce

(1) Il a été de 6,103 en 1868.

la nullité ou la déchéance n'a d'effet qu'au profit de celui qui l'a demandée. De cette manière le breveté peut, malgré le jugement dont il a été frappé, exercer encore des poursuites en contrefaçon, et il faut que toute personne qui désire ne pas s'y exposer intente une nouvelle demande en nullité ou en déchéance. Le législateur belge a pris une sage mesure pour éviter les procès; dérogeant aux principes de l'autorité de la chose jugée, il a décidé que les jugements de nullité et de déchéance seraient confirmés par arrêté royal inséré au *Moniteur officiel*, et que dès lors tout le monde pourrait s'en prévaloir (art. 26 loi de 1854).

3° En France, notre loi distingue trois classes de brevets. C'est là une complication qui n'a aucune raison d'être; les brevets de cinq et de dix ans ne sont réclamés que par ceux qui par erreur croient que les brevets de quinze ans imposent des obligations plus lourdes (1). Aussi le législateur belge a-t-il eu l'excellente idée, dans le but de simplifier la législation, de ne reconnaître qu'une seule sorte de brevets, dont la durée est de vingt ans (art. 3).

On pourrait encore citer sans doute d'autres points de détail sur lesquels notre loi a une infériorité marquée. Ceux que je viens de mentionner suffisent pour justifier le jugement du Congrès de Vienne.

Ce Congrès ne s'est pas borné à indiquer comme modèles au législateur futur des lois en vigueur dans plusieurs pays, il a encore mentionné à ce titre un simple projet de loi émané de la Société des ingénieurs allemands (*Verein deutscher Ingenieure*) (2).

Ce projet a été présenté en 1872 par cette société au Conseil fédéral de l'Empire d'Allemagne sous forme de pétition. Cette pétition est divisée en deux parties : dans la première, la Société des ingénieurs allemands expose ses idées générales; dans la seconde, elle présente un projet comprenant trente-neuf articles.

La Société des ingénieurs allemands reconnaît qu'en Allemagne il y a un mouvement très-fort contre les brevets d'invention. Elle condamne ce mouvement; mais elle l'explique en disant que chaque État de l'Allemagne est régi par une loi différente sur les brevets, que ces lois sont très-défectueuses, qu'elles n'assurent aux inventeurs qu'une protection restreinte au pays dans lequel les brevets sont délivrés et

(1) Ainsi, en 1872, il a été pris 26 brevets de cinq ans, 44 de dix ans et 3,622 de quinze ans.

(2) Le projet a paru à Berlin sous le nom de *Entwurf eines Patentgesetzer für das deutsche Reich*. La traduction en a été publiée à Anvers. Nous devons la communication de ces documents à l'obligeance de M. Pieper, ingénieur civil à Dresde, l'un des plus ardents promoteurs du Congrès de Vienne, secrétaire général du comité exécutif permanent de ce Congrès.

que les adversaires des brevets en réclament la suppression en s'attachant seulement aux vices des lois en vigueur. La Société des ingénieurs allemands reconnaît ces vices et pour y remédier, elle invite le Conseil fédéral à présenter au *Reichstag* un projet de loi sur les brevets destiné à régir toute l'Allemagne.

La Société, dans la seconde partie de sa pétition, indique quelles devraient être, selon elle, les dispositions principales de la loi à faire pour tout l'Empire.

La Société s'écarte beaucoup des idées françaises sur la matière. Elle adopte sans difficulté le système de l'examen préalable en le restreignant à la nouveauté de l'invention; l'examen de son utilité donnerait lieu à de nombreuses difficultés et à un arbitraire sans limites. Pour assurer cet examen, on devrait constituer une direction centrale des brevets d'invention (*Patentamt*) siégeant à Leipzig, composée pour moitié au moins de membres ayant des connaissances industrielles spéciales. A cette direction seraient adressées toutes les demandes de brevets. Le projet de la Société des ingénieurs cherche à éviter l'un des principaux vices du système de l'examen préalable. Dans les pays où cet examen est admis, il arrive que l'autorité chargée d'y procéder est constituée juge et partie, parce qu'elle doit chercher elle-même les moyens s'opposant à la délivrance des brevets demandés. Pour empêcher cela, les ingénieurs allemands proposent de donner dans un journal spécial une large publicité à toutes les demandes de brevets. Ceux-ci ne seraient délivrés qu'après que dans un délai de trois mois au moins, de six mois au plus, tous les intéressés auraient été mis à même de faire valoir leurs moyens contre les brevets réclamés.

La direction des brevets ne serait pas, d'après le projet en question, la seule autorité centrale ayant à s'occuper des questions de brevets. Le tribunal suprême de commerce de Leipzig aurait une compétence spéciale pour statuer sur les demandes en nullité, sur les questions concernant la propriété des brevets, sur les contrefaçons, etc... Il serait tribunal d'appel pour statuer sur les recours dirigés contre les refus de brevets émanant de la direction centrale.

Le projet de loi consacre, comme la loi belge, le système de la taxe ascendante.

La Société des ingénieurs allemands ne serait pas opposée à la réglementation de l'expropriation des brevets pour cause d'utilité publique. Mais le projet ne contient aucune disposition générale à cet égard; il s'est seulement occupé spécialement des inventions qui peuvent être utiles à la défense du pays. Un article du projet dispose que le droit exclusif des brevetés n'est pas opposable aux ministres de la guerre et de la marine. Toutefois l'État devrait payer au breveté une

indemnité qui serait réglée, en cas de contestation, par le tribunal suprême de Leipzig, si les ministres employaient une invention brevetée sans cession consentie par le propriétaire du brevet.

Le projet de la Société des ingénieurs allemands contient encore beaucoup de dispositions qu'il serait intéressant de faire connaître. Toutefois, comme il ne s'agit que d'un projet et que, selon toute vraisemblance, le Parlement allemand discutera dans un temps assez rapproché une loi sur la matière, je me borne pour le moment à ces indications générales.

M. Duverger, *professeur à la Faculté de droit de Paris*, demande à présenter une observation à propos de la communication faite par M. Durier, dans la dernière séance, sur la propriété littéraire et artistique en Italie.

Notre honorable collègue, dit M. Duverger, nous a fait connaître, avec la plus grande clarté et de la manière la plus intéressante, la loi italienne du 25 juin 1865, *sur les droits appartenant aux auteurs des œuvres de l'intelligence*. M. Durier a constaté, avec une satisfaction patriotique, que le législateur italien a largement profité des travaux faits dans notre pays, sur la question de la propriété littéraire. Ce qui constitue, en effet, l'originalité de la loi italienne, c'est le droit pour toute personne, après la mort de l'auteur et dans la seconde période de quarante ans, à partir de la première publication, de reproduire et de débiter l'œuvre sans le consentement de celui à qui le droit d'auteur appartient, mais sous la condition de lui payer la redevance de 5 p. 100 sur le prix brut. Le système de reproduction libre sous la condition de payer une redevance (système *du domaine public payant*), est celui que la Commission française de 1861 avait proposé. Cette commission reconnaissait la perpétuité du droit de l'auteur. Elle avait trouvé dans la libre reproduction, cinquante ans après le décès de l'auteur, à la charge de payer une redevance, le moyen de concilier le respect dû à la propriété avec le respect dû à l'intérêt général. Ce système permet de ne pas recourir fréquemment à l'expropriation des livres pour cause d'utilité publique. Il a, de plus, sur l'application pure et simple du droit commun à la propriété littéraire, l'avantage d'assurer l'exécution de la volonté de l'auteur. Le fait de la publication prouve, chez l'auteur, la volonté que son œuvre lui survive. Il n'entend certainement pas que ses arrière-successeurs, qui ne seront plus les dépositaires et les continuateurs de sa pensée, soient indéfiniment les maîtres absolus de son ouvrage.

M. Durier approuve l'emprunt que la loi italienne a fait à la Com-

mission française du droit de libre reproduction sous la condition de payer une redevance. Sur ce point, j'ai l'honneur de me rencontrer avec M. Durier.

Mais, au point de vue de la durée, notre honorable collègue paraît donner la préférence au système du droit temporaire sur celui de la perpétuité que la Commission de 1861 proposait de consacrer. M. Durier, lorsqu'il indique, en terminant, que les Chambres législatives devront, quelque jour, entreprendre de nous donner une loi plus scientifique et plus complète que celle qui nous régit, ne dit pas que la loi nouvelle devra proclamer le principe de la perpétuité.

Je demande à la Société la permission d'exprimer devant elle le vœu que, lorsque le législateur français aura le loisir de reprendre la question du droit des auteurs, il consacre le principe de *la propriété* littéraire et artistique.

Notre législateur ne ferait que développer ce qui était en germe dans les arrêts du Conseil du 30 août 1777 et du 30 juillet 1778. Sans doute, le roi ne déclare pas simplement, comme il aurait dû le faire, que le droit de l'auteur est la propriété perpétuelle. D'après le droit public et dans le langage du temps, le roi décide que l'auteur qui aura *obtenu un privilége* jouira de ce privilége pour lui et ses hoirs à perpétuité. Il dit, dans le préambule, que ce privilége est une grâce; mais il ajoute : *fondée en justice.* La justice n'est autre chose que le respect des droits. Et en effet, dans l'arrêt de 1778, le roi déclare que « tout auteur qui aura obtenu en son nom le privilége de son ouvrage, non-seulement aura le droit de le faire vendre chez lui, mais il pourra encore, autant de fois qu'il le voudra, faire imprimer pour son compte, etc... ». Et ce droit, comme le portait l'arrêt de 1777, appartiendra non-seulement à l'auteur, mais « à ses hoirs, à perpétuité ».

La perpétuité n'a pas été maintenue par les lois ou décrets rendus en France, sur la matière, depuis 1791. Mais jamais la cause de la perpétuité n'a manqué de défenseurs parmi les jurisconsultes français. Il suffit de nommer MM. Marie, Duvergier, Laboulaye, pour rappeler la force et l'éclat avec lesquels la propriété littéraire a été réclamée au nom des principes qui sont les fondements mêmes de toutes les autres propriétés. La Commission de 1861 a voté le principe de la perpétuité, à la majorité de dix-neuf voix contre trois (1). Il est vrai que le projet de loi préparé par cette commission n'a pas été accepté par le Conseil d'État, et qu'il n'a pas été présenté par le gouvernement au Corps législatif. Mais, dans la commission de cette dernière assemblée, cinq membres sur neuf se sont prononcés pour la perpétuité. La majorité

(1) Séance du 11 février 1862 (*Recueil des travaux de la Commission*, p. 64).

relative est restée au principe du droit temporaire, parce que les partisans du droit perpétuel se sont divisés. Trois membres se prononçaient pour la perpétuité spécialement réglementée, deux membres pour la perpétuité sous l'empire du droit commun. Le rapport constate ce fait (1).

Je conviens que les partisans de la perpétuité ne peuvent invoquer l'autorité des lois étrangères. Toutes, elles consacrent le droit limité (2). Je ne connais qu'une exception, celle qui existe, dans le Royaume-Uni, pour les livres classiques et scientifiques publiés par les Universités ou les colléges (3). S'il est cependant des livres dont les auteurs ont puisé largement au *fonds commun*, ce sont les ouvrages classiques et scientifiques !

Ce concert des lois positives en faveur du droit temporaire ne doit pas décourager les défenseurs de la perpétuité. Combien de lois universelles ont disparu à la lumière du droit naturel, c'est-à-dire de la justice !

Plus la philosophie du droit et son auxiliaire, l'économie politique, démontrent et répandent cette vérité, que la propriété individuelle et héréditaire a son fondement dans le respect dû à la liberté naturelle de l'homme, plus, me semble-t-il, la restriction mise par les lois positives, à la durée du droit des auteurs devient difficile à défendre.

On ne prétend plus, avec Chapelier notamment, que, lorsqu'un auteur a livré son ouvrage au public, il a transmis au public la propriété même de cet ouvrage. Comme disait Loysel, il n'y a au marché que ce qu'on y met. Or, l'auteur ou l'éditeur qui vend un exemplaire ou des milliers d'exemplaires n'a pas mis au marché le droit de battre monnaie avec l'œuvre elle-même. L'auteur n'a donné au public que le droit de connaître son livre et de s'en approprier les idées. Si le livre est bon, l'auteur a rendu au public un service inestimable.

On ne soutiendrait plus que le droit de l'auteur ne saurait être perpétuel, parce que l'intérêt général exige que ce droit soit temporaire. M. Laboulaye parlait au nom de tous les jurisconsultes, lorsqu'il a dit : Je me sens pour l'argument de l'intérêt général une horreur invincible. Le droit, tout le monde l'entend de même; l'intérêt public, chacun l'entend à sa façon, suivant ses préjugés ou son intérêt particulier. Et d'ailleurs, comme l'a remarqué encore notre ancien président, si l'on voyait aujourd'hui les héritiers de Corneille ou de La Fon-

(1) Duvergier, *Collection complète des lois*, t. LXVI, p. 270-280 et p. 288, notes.

(2) *Droit international...*, par M. Charles Calvo, 2e édition, t. I, p. 737 et suiv.

(3) Voyez *Etudes sur la propriété littéraire en France et en Angleterre*, par M. Édouard Laboulaye, p. 52.

taine jouir de la fortune conquise par le talent de leurs ancêtres, ce grand spectacle, qui serait un encouragement pour les lettres, servirait puissamment l'intérêt public (1).

L'argument principal des adversaires actuels de la perpétuité est tiré, non plus de l'intérêt, mais du droit même du public. C'est, dit-on, au patrimoine commun de l'intelligence humaine que sont empruntées, en grande partie, les œuvres scientifiques, littéraires, artistiques; l'équité demande que l'œuvre, produite par cette collaboration, rentre, après un certain temps de jouissance exclusive, dans le patrimoine commun.

Je ne crois pas qu'il soit possible de concilier cette proposition avec la reconnaissance, par la loi, de la propriété individuelle et perpétuelle des immeubles et des meubles, y compris celle des tableaux, des statues et des autres œuvres d'art.

Connaît-on un seul bien qui ne vienne de ce que des publicistes ont appelé la communauté négative? L'occupation d'une chose qui n'est point encore sortie de cette communauté suffit à fonder la propriété individuelle et perpétuelle. Le public ne réclame pas, au nom du fonds commun, une part de propriété.

Dira-t-on que la communauté négative est celle de choses que les hommes n'ont point créées, tandis que le fonds commun dans lequel puisent les auteurs se compose des idées créées, ou du moins, formulées par les générations antérieures?

Mais si le fait de puiser dans le fonds commun intellectuel suffisait pour qu'il fût juste de refuser à l'occupant la propriété exclusive et, par suite, perpétuelle, aucun bien ne serait susceptible de cette propriété.

Le premier occupant de la chose encore *nullius* en a pris possession pour s'en servir, — si c'est une terre, en la cultivant, — si c'est du bois, de la pierre, du fer..., en les façonnant. Où donc ce travailleur puise-t-il l'idée de cette culture, l'idée de cette façon? Dans le fonds intellectuel commun. A quoi emprunte-t-il les procédés qu'il emploie pour rendre sa terre productive, pour bâtir sa maison? Au patrimoine commun de l'intelligence humaine.

Nec solem proprium natura nec aëra fecit,
Nec tenues undas, ad publica munera veni.

Le premier occupant cesse-t-il, à raison des emprunts qu'il a faits au fonds commun intellectuel, d'être propriétaire exclusif et perpétuel? Loin de là! Par le travail, dont il a pris cependant les procédés

(1) *Etudes sur la propriété littéraire en France et en Angleterre*, p. XLIII et XLIV.

dans le trésor commun, il est devenu, si c'est possible, de plus en plus propriétaire. M. Cousin a dit quelque part : Usurper la propriété que l'homme possède en qualité de premier occupant est une action injuste; mais arracher à un travailleur la terre qu'il a arrosée de ses sueurs est aux yeux de tous un crime manifeste.

Tout cela s'applique aux œuvres d'art. Le peintre et le statuaire sont propriétaires exclusifs, perpétuels, eux, leurs héritiers ou cessionnaires, du tableau ou de la statue qu'ils ont faits. Et cependant si ce tableau, si cette statue est un chef-d'œuvre, l'artiste a certainement puisé dans la partie la plus précieuse du fonds commun, dans le trésor même de l'humanité!

Le Poussin a beaucoup vécu à Rome. Il était, ainsi que Racine, épris de la beauté antique, et il l'imitait. La beauté antique, c'est le fonds commun! Pourquoi toutes les œuvres du Poussin ne sont-elles pas, comme celles de Racine, revenues au fonds commun? Il y a plus de deux cents ans que le Poussin est mort. Pourquoi tous ses tableaux ne sont-ils pas dans les musées publics?

Il y a déjà cinquante-deux ans que Canova est mort. N'est-il pas temps que les heureux possesseurs, — je n'ose plus dire les propriétaires, — des statues de Canova fassent au public la restitution de ce qui, dans la théorie du fonds commun, appartient au public? Un des biographes de Canova a dit, à propos du groupe d'Euridice et d'Orphée, que Canova dut à Virgile les plaintes d'Euridice et à Ovide la consternation d'Orphée, mais qu'il dut à lui seul l'acte par lequel les deux statues se parlent et se répondent. Virgile, Ovide, ce sont des joyaux du trésor commun, de l'intelligence humaine!

Le trésor de Venise ne suffisait pas à Canova. Il sentit que, pour s'élever à l'idéal, il avait besoin d'aller chercher à Rome le secret que l'art des Grecs avait trouvé. Canova s'est emparé de ce merveilleux secret. Et dans sa *Venus victrix* elle-même, les juges compétents reconnaissent qu'il n'y a pas seulement l'image de la princesse Borghèse, mais que cette admirable statue est aussi une Vénus idéale, imitée des Vénus antiques. Encore le fonds commun! Ce n'est donc pas à la villa Borghèse, où les visiteurs reçoivent d'ailleurs un si libéral accueil, c'est au Capitole, c'est au musée de la ville de Rome, qu'on devrait aujourd'hui contempler ce chef-d'œuvre de Canova!

On recule, et on a raison de reculer devant cette conséquence logique, nécessaire, de la théorie du fonds commun. Mais cette contradiction entre les lois exceptionnelles qui régissent les droits de l'auteur d'un livre et le droit commun dont jouit l'auteur d'un tableau ou d'une statue n'est-elle pas une preuve que ces lois exceptionnelles sont contraires à la justice?

M. Lafferrière demande si M. Duverger admet l'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique à la propriété littéraire

M. Duverger répond que, dans le système auquel il s'attache et qui reconnaît à toute personne, cinquante ans après la mort de l'auteur, le droit de publier les œuvres de cet auteur, sous la condition de payer la redevance, l'expropriation pour cause d'utilité publique sera rarement nécessaire; que d'ailleurs il approuve la disposition proposée par la Commission de 1861, et qui ne faisait exception au droit commun de l'expropriation que pendant la vie de l'auteur.

Après une observation de M. Pataille et la lecture d'une lettre de M. Durier qui s'excuse de ne pouvoir assister à la séance et se réserve de répondre, s'il y a lieu, dans la séance de rentrée, aux observations de ses collègues, la discussion est close.

M. du Buit, *avocat à la Cour d'appel*, a la parole pour exposer les résultats de la législation anglaise de 1870 sur l'instruction élémentaire. Il s'exprime en ces termes :

L'Angleterre ne se dissimule pas qu'elle est en retard, et de beaucoup, dans la voie si largement ouverte au XIXe siècle par les autres nations du monde civilisé, en matière d'éducation primaire; elle leur envie les résultats qu'elles ont obtenus, et ses efforts, depuis quelques années, ont été considérables pour regagner le temps perdu et pour reconquérir un rang honorable parmi tant de rivaux. Des esprits judicieux lui reprochent même d'avoir apporté trop de hâte et d'impatience dans ses récentes tentatives, et le parti conservateur, en Angleterre, ne lui a pas épargné ses critiques sur la précipitation un peu indigeste et la généreuse prodigalité de mesures encore trop récentes pour avoir trouvé leur complète justification dans les résultats acquis.

Il faut reconnaître sans doute la justesse partielle de ces critiques; on a voulu faire trop vite pour faire tout à fait bien, et plus d'une déception attend peut-être encore les ardents promoteurs de la réforme scolaire; mais il serait peu équitable de ne juger leur œuvre que sur les effets actuellement produits; il serait injuste de ne pas leur tenir compte des difficultés considérables, inhérentes à la constitution même du pays, à ses habitudes, à ses mœurs, à ses antécédents, qu'a rencontrées en chemin l'exécution des mesures dues à la généreuse initiative du Parlement de 1870.

L'instruction n'avait jamais été, dans la vieille Angleterre, l'objet des préoccupations du gouvernement. L'État s'en désintéressait absolument et laissait à l'Église établie, aux corporations, aux paroisses et

bourgs, même à l'initiative privée, le soin de pourvoir à cette tâche que l'esprit moderne considère, à juste titre, comme un devoir capital et sacré envers la nation et l'humanité. L'éducation élémentaire, celle qui s'adresse aux masses, était principalement négligée, et si des Universités brillantes offraient à la noblesse et aux classes supérieures de hauts enseignements dans toutes les branches du savoir, si des écoles aristocratiques préparaient la jeunesse élégante à la grande vie et aux grandes affaires, les classes moyennes se voyaient réduites à un enseignement par trop inférieur, et les classes populaires étaient complétement déshéritées des bienfaits de l'instruction.

Tel était l'état des choses en Angleterre quand les événements qui marquèrent la fin du dernier siècle vinrent surprendre l'Europe étonnée, pour la soumettre pendant vingt-cinq ans aux plus émouvantes commotions. L'Angleterre en reçut une atteinte moins cruelle et moins profonde que les États du continent. Plus heureuse qu'eux, en ce sens qu'elle échappa aux désastres de l'invasion et de la conquête, elle avait voué une haine implacable à l'ambition impériale, elle en avait triomphé à force d'or et d'opiniâtreté, mais la gloire même de son triomphe lui donnait en elle-même une confiance aveugle et l'empêchait de profiter des leçons que les revers avaient si durement infligées à ses alliés. L'Allemagne, vaincue sur vingt champs de bataille, avait cherché les causes de sa défaite et elle avait trouvé le remède dans une grande impulsion donnée à l'instruction primaire. Elle s'était appliquée — nous avons éprouvé avec quel succès, — à instruire dans ses enfants les futurs défenseurs de la patrie; l'instruction obligatoire était devenue le préliminaire logiquement indispensable du service obligatoire. Au contraire, l'Angleterre victorieuse et chargée d'une dette énorme ne sentait pas la nécessité et n'avait pas les moyens de cette double réforme. Lancée à corps perdu dans les développements de son industrie et de son commerce, elle croyait avoir plus besoin des bras que du cerveau de la classe la plus nombreuse, pour hâter l'accroissement déjà si rapide de la fortune privée et publique. Elle repoussa donc, comme dangereuse et antipatriotique, la théorie de l'éducation populaire; les classes dirigeantes avaient trop d'intérêt, au point de vue des affaires, à maintenir la servitude de l'ignorance, pour se laisser toucher par des considérations d'un ordre plus général et plus élevé, que défendaient cependant avec de louables efforts et non sans éclat deux associations particulières, la Société nationale et la Société anglaise et étrangère des écoles (1).

(1) The national Society and the British and foreign School Society.

L'État perséverait dans son inaction. C'est en 1833 seulement que, pour la première fois, un subside annuel de 500,000 francs fut voté sur les fonds du trésor pour seconder les efforts de ces deux sociétés. Quelques années plus tard sir J. Shuttleworth posait les bases du système qui malgré son insuffisance se maintint jusqu'en 1870, en dépit des efforts et des progrès, chaque jour plus rapides depuis 1846, de la cause de l'éducation populaire. Ce fut donc sans ménagements, sans préparation, sans transition que l'acte de 1870 vint y apporter brusquement de nouveaux principes, acceptés depuis un demi-siècle par d'autres peuples, mais qui paraissaient absolument antipathiques au caractère des Anglais.

Il n'avait pas fallu moins, pour conseiller et hâter une telle révolution, que deux considérations capitales : d'une part, la crainte de perdre à la longue une supériorité industrielle longtemps incontestée, mais sérieusement menacée par les perfectionnements que l'instruction largement répandue avait déterminés ailleurs; d'autre part, la perspective chaque jour plus prochaine et plus inévitable de l'extension du droit de suffrage à une multitude dont l'ignorance pouvait compromettre gravement les institutions mêmes du pays, le jour où elle en deviendrait maîtresse. Sous l'inspiration de cette double nécessité, la loi de 1870 a voulu tout faire et tout faire à la fois; elle obéissait à de pressantes préoccupations, elle cherchait à réparer à force d'argent et de sacrifices la perte d'un demi-siècle, en établissant de prime saut le système et l'obligation et, par une suite nécessaire, celui de la gratuité au moins partielle et de la laïcité de l'instruction primaire. Ces trois grands côtés du problème, devant lesquels la France de 89, après tant de leçons, flotte encore hésitante, l'Angleterre les a résolus d'un seul coup sous l'empire de la nécessité et elle mérite du moins cet éloge qu'elle n'a pas marchandé sur les conséquences et sur les moyens d'exécution, le jour où le grand principe de l'éducation populaire lui est apparu dans sa vivifiante et impérieuse majesté. Elle lui a même subordonné d'autres principes, bien chers cependant à des cœurs anglais : la liberté individuelle, et les droits du *self Government.*

La tentative a-t-elle été couronnée de succès? Quels effets ont été produits pendant les trois premières années? C'est ce qu'il est intéressant d'examiner.

Dans une note qui précède la traduction complète de la loi de 1870 publiée par l'*Annuaire de la Société* (1872), j'avais, par un résumé rapide, expliqué le système qu'elle avait adopté. Pour ne pas rentrer dans d'interminables détails, je demande la permission de le reproduire ici :

« La loi n'ordonne pas d'une manière générale et uniforme la création d'un nombre déterminé d'écoles; elle n'en fixe ni le siége ni la proportion relativement à la population; elle se garde surtout de toucher au système actuellement existant de l'éducation élémentaire. — La loi prend les choses telles qu'elles sont aujourd'hui, elle respecte toutes les institutions existantes, qu'elles soient de fondation publique, municipale, locale, particulière; toutes ces écoles sont considérées par la loi comme des *écoles élémentaires* à la condition de se soumettre aux dispositions principales de la loi, résumées dans l'article 7; elles ont droit, en cas d'insuffisance de ressources, à une subvention annuelle du Parlement.

« Ces écoles, dit la loi, feront l'objet de rapports détaillés, envoyés de toute l'Angleterre à la section d'éducation du conseil privé de la Reine qui acquiert par la nouvelle loi toutes les attributions d'un ministère de l'instruction publique. — Le *département de l'Éducation* (tel est le nom sous lequel cette section figure dans la loi) se rendra compte de la suffisance ou de l'insuffisance des écoles pour subvenir aux besoins de l'instruction élémentaire à donner à tous les enfants.— L'Angleterre est, à ce point de vue, divisée en autant de districts scolaires qu'il y a de villes, bourgs ou paroisses, et la question de la suffisance des écoles existantes est examinée pour chaque district séparément. — L'organisation actuelle paraît-elle suffisante, il n'y est pas touché, les anciennes écoles demeurent telles qu'elles existaient. Si au contraire les écoles existantes ne semblent pas répondre aux besoins, le département de l'Éducation en donne un *avis public* en spécifiant ce qui manque et comment il devra y être pourvu. Lorsque cet *avis* est devenu *définitif*, ce n'est pas l'État qui prend les mesures nécessaires pour l'exécuter; un délai de six mois (ou même un délai plus long) est laissé à l'initiative privée ou aux autorités locales pour créer les écoles jugées nécessaires. Ce n'est qu'à l'expiration de ce délai que le département de l'Éducation prend des mesures pour arriver à l'exécution de son *Avis définitif*.

« Ces mesures elles-mêmes sont empreintes au plus haut degré de cet esprit pratique qui, en Angleterre, décentralise toutes choses; le premier objet de la loi dans ce cas, c'est de pourvoir le district scolaire incomplétement organisé d'un *conseil scolaire* élu par les contribuables et qui devient la seule autorité locale pour les écoles *nouvelles* à créer ou à compléter, les autres continuant à subsister en dehors de lui. Le conseil scolaire doit obéir aux injonctions du département de l'Éducation, mais il conserve une grande liberté d'action sous son contrôle; il fondera les écoles, les administrera par lui-même ou par ses délégués, nommera les maîtres, prendra tous les règlements intérieurs

et se fera rembourser ses dépenses par le district (paroisse ou bourg) auquel ces dépenses sont formellement imposées par la loi... »

On comprend que le premier soin de l'administration (mot bien nouveau pour l'Angleterre) fut nécessairement de procéder au dénombrement statistique de toutes les écoles existant dans chaque paroisse, document indispensable pour l'éclairer sur l'état actuel de l'organisation scolaire. Chose étrange et qui donne une idée exacte de l'indifférence du gouvernement, un pareil dénombrement n'existait même pas. Le comité d'éducation du conseil privé ne connaissait que les écoles soumises à la visite des inspecteurs royaux; la Société nationale ne tenait compte que des écoles de l'Église établie (*church schools*); la Société anglaise et étrangère ne parlait que de celles qui ressortissaient d'elle à Londres et 12 milles à la ronde; personne ne s'occupait des écoles wesleyennes, catholiques, juives, dissidentes ou privées, groupées sous le nom de *denominational schools*. Les relevés complets auxquels l'administration a fait procéder depuis la loi nouvelle n'ont pas été publiés encore, de sorte qu'il est impossible de dire exactement dans quel état elle a trouvé l'organisation scolaire; on sait cependant que 388 paroisses, dont moitié seulement au-dessous de 1,000 âmes, en étaient entièrement dépourvues, sans parler de celles, en beaucoup plus grand nombre, où l'insuffisance était manifeste dans des proportions variables. La seule annonce de l'enquête a déjà produit ce résultat heureux, qui était d'ailleurs dans le vœu de la loi, de stimuler, par respect humain, le zèle des localités négligentes et celui de l'Église à laquelle incombait par une sorte de droit commun le devoir de subvenir à l'instruction des enfants. Mais les vides étaient loin encore d'être comblés : témoin 5,086 *avis publics* formulés en exécution des articles 8 et suivants, par le département de l'Éducation et réclamant dans un égal nombre de districts scolaires des additions plus ou moins importantes à l'état antérieur.

Cette rapidité d'exécution a soulevé quelques critiques; on a dit qu'il ne suffisait pas d'ouvrir de vastes écoles, qu'il fallait avoir des écoliers pour les peupler et de bons maîtres pour les diriger; que d'un autre côté, c'était à l'instruction réellement donnée et à son efficacité qu'il fallait juger le système, au lieu de se contenter de statistiques signalant la présence forcée sur les bancs d'un grand nombre d'enfants rebelles et dont l'attitude protestait contre l'obligation qu'ils subissaient avec impatience. La première de ces observations s'appuie sur des tableaux d'après lesquels les installations augmentent dans une proportion beaucoup plus rapide que les élèves, ce qui obligeait M. Forster, dans un discours au Parlement le 26 juin 1873, à convenir « que jusqu'à présent l'augmentation signalée par les rapports annuels

n'était pas considérable, mais qu'elle le devenait de mois en mois d'après les constatations de l'inspection (1). »

Malgré ces critiques, on ne peut s'empêcher de reconnaître les bienfaits d'une innovation qui à placé sous la surveillance directe du gouvernement un nombre considérable d'écoles : 1,114 en 1870, 1,353 en 1871, 1,530 en 1872, tandis que pendant toute la période de 1862 à 1869, 492 seulement y avaient été soumises. Le nombre moyen des enfants présents aux écoles a augmenté également : en 1871, de 130,280; en 1872, de 79,045. Ces chiffres sont significatifs, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire et qu'on puisse espérer des résultats meilleurs dans l'avenir, non-seulement de l'obligation, mais encore des facilités données aux populations par l'établissement d'écoles à leur portée, condition nécessaire quand l'obligation est imposée et qui présente cet autre avantage de rendre la contrainte à peu près inutile. Ces deux causes aidant, l'Angleterre verra peu à peu se remplir les places inoccupées en 1872 et que la *Quarterly Review* évalue, dans le numéro d'octobre 1873, avec un peu d'exagération peut-être, à 959,736. Ce chiffre paraît considérable, mais il faut songer que les écoles particulières subsistent en grand nombre à côté des écoles publiques et que, en haine de l'obligation fort impopulaire encore en Angleterre, les écoles privées ont vu s'augmenter notablement le nombre de leurs élèves. Le résultat est peut-être momentanément défavorable au point de vue fiscal, mais qu'importe ! Le but est atteint puisque l'instruction est donnée avec ou sans le contrôle de l'État.

Une si vaste et si rapide expérience n'a pu se réaliser qu'à l'aide de dépenses considérables. L'ancien système ne coûtait que peu de chose, par la raison même qu'il ne trouvait ses ressources que dans l'Église ou dans les subventions volontaires de l'initiative et de la générosité privées. C'est aux contribuables que s'adresse la loi nouvelle;

(1) Ce tableau est emprunté à la *Quarterly Review*, octobre 1873, à laquelle nous sommes redevables d'indications précieuses.

ANNÉES	CAPACITÉ des écoles à 8 pieds carrés par enfant.	NOMBRE MOYEN des écoliers présents.	ACCROISSEMENT de capacité.	AUGMENTATION, sur l'année précédente, du nombre des écoliers.
1866-67	1,547.585	911.618	82.382	48.261
1867-68	1,663.013	978.521	115.458	66.840
1868-69	1,765.944	1,062.999	102.911	84.478
1869-70	1,868.584	1,152.389	112.640	89.390
1870-71	2,012.679	1,231.434	134.095	79.047
1871-72	2,295.894	1,336.158	283.215	104.724

elle donne aux *School Boards* un pouvoir presque absolu sur leurs bourses et de telles facilités ne conduisent pas d'ordinaire à l'économie. On n'a pas manqué, et avec quelque raison, de critiquer la possibilité de pareils résultats; on a montré que les nouveaux directeurs d'écoles publiques seraient moins intéressés à une sage administration de deniers si largement octroyés.

Les chiffres, en effet, sont éloquents. Pendant la première année qui a suivi la promulgation de la loi jusqu'au 29 septembre 1871, la dépense des conseils scolaires s'est élevée à 34,562 l. st. (860,000 fr.). L'année suivante, 1871-72, a vu s'accroître la dépense jusqu'à 279,272 l. st. (6,991,800 fr.), sans compter des engagements pour 210,843 l. st. (5,271,000 fr.). Ces sommes sont considérables eu égard aux résultats acquis jusqu'à présent. Il est vrai que la plus grande partie de ces dépenses s'applique à des constructions ou agrandissements supportés dans une large proportion par des souscriptions volontaires et dont le surplus, à la charge des contribuables, doit être amorti en cinquante années. On ne peut donc, en bonne justice, s'étonner ni se plaindre encore des résultats financiers de l'opération.

Mais des critiques plus acerbes ont été dirigées contre d'autres conséquences du nouveau système.

L'Église anglicane et tout le parti qui est fermement attaché à la defense de ses prérogatives voit avec amertume la direction presque exclusive de l'enseignement lui échapper. La loi, en introduisant le principe de l'instruction obligatoire, devait nécessairement prévoir les difficultés que des différences de religion ne pouvaient manquer de soulever. Elle déclara donc que les anciennes écoles seraient maintenues, mais qu'elles ne deviendraient écoles *publiques*, subventionnées en cas de déficit par le trésor, qu'à la condition expresse qu'elles ne seraient plus des écoles confessionnelles. La différence de religion ne devait pas être un obstacle, soit pour les enfants, soit pour les parents; sans doute les exercices et instructions religieuses pourraient être maintenus, mais à la condition de n'être ni obligatoires pour les élèves dissidents, ni vexatoires pour eux. D'ailleurs tous les règlements intérieurs destinés à pourvoir à ces sages prescriptions étaient abandonnés à la prudence du conseil scolaire de chaque district, sous le contrôle du département de l'éducation.

C'est donc vers les conseils scolaires, véritables dépositaires de l'influence et du pouvoir en ces matières, que se tournèrent les regards du clergé et de son parti, et ceux des anciens propriétaires ou directeurs d'écoles placées sous son contrôle. Ils essayèrent de s'emparer des conseils par eux-mêmes et par leurs adhérents, pour rester maîtres de la

situation, et c'est avec cet espoir qu'ils acceptèrent sans trop de récriminations les dispositions nouvelles. Mais leur attente fut trompée; la politique, les influences non conformistes, l'opposition libérale, le parti de la laïcité, triomphèrent presque partout dans les élections et prirent dès lors une importance prépondérante dans la rédaction des règlements locaux qui furent intentionnellement dirigés contre l'Église. Les rivalités se dessinèrent; l'Église et son parti se résignèrent à de grands sacrifices pour soutenir la lutte; de l'autre côté, la Ligue de l'Éducation prit en mains les intérêts contraires de l'instruction obligatoire, laïque, dirigée par les conseils élus et défrayée par les contribuables.

L'animosité est aujourd'hui à son comble entre les deux systèmes, et les adversaires ont pris pour texte de leurs discussions la clause 25 de la loi de 1870. Cette clause, insérée sur les vives instances du parti de l'Église, avait pour but de sauvegarder partout les intérêts de ses écoles, en permettant au conseil scolaire, au lieu d'élever en concurrence des écoles nouvelles, de subventionner les anciennes en y payant la cotisation des enfants pauvres tombant sous la loi de l'obligation. Le grand grief, c'est que les conseils scolaires, composés en grande partie de non-conformistes et de partisans de la laïcité, n'ont pas fait usage des pouvoirs que leur accordait l'article 25, au gré de leurs adversaires; en attendant la réussite de leurs entreprises parlementaires contre la clause elle-même, ils ont cherché à en détruire pratiquement l'effet; ils ont mis à profit les ressources considérables qu'ils tiennent de leur droit de taxer les contribuables et celles plus précieuses encore que mettent à leur disposition, par voie d'emprunts remboursables à long terme, le département de l'éducation et le comité des travaux publics, pour élever partout école contre école, au delà peut-être des nécessités actuelles. On se plaint du procédé en reprochant avec amertume l'abus d'une autorité, bienfaisante dans son principe, mais funeste par la manière dont elle est exercée contre les écoles (*denominational*) confessionnelles, pour les ruiner et les détruire, pour anéantir d'un seul coup tout ce qui reste de l'ancien système, au mépris des services rendus et avec une ingratitude oublieuse des énormes sacrifices que l'Église et l'initiative privée s'étaient imposés dans les dernières années. Les anciennes écoles ne peuvent subsister en face d'une concurrence qu'on qualifie de déloyale, soutenue qu'elle est, au plus grand détriment du public, au moyen de fonds dépensés avec une prodigalité dont le poids pèsera pendant de longues années sur l'impôt scolaire.

Il y a du vrai dans ces critiques, mais il ne faut pas les admettre sans réserves. Sans doute, les conseils scolaires, placés entre l'alternative de subventionner les anciennes écoles ou d'en élever de

nouvelles, ont le plus souvent suivi le dernier parti; sans doute ces créations d'hier sont, quant à présent, hors de proportion avec les besoins réels, et ces grands établissements tout neufs, élevés à grands frais, sont en partie vides d'élèves; sans doute, les anciennes écoles ont le regret de voir ces vides se combler peu à peu à leur propre détriment. Mais était-il possible de faire autrement? L'obligation, admise en principe comme une nécessité impérieuse, n'entraînait-elle pas la laïcité, dans un pays aussi divisé d'opinions religieuses, et aussi ardent dans ses luttes confessionnelles? La laïcité pouvait-elle être sérieusement demandée à ces institutions séculaires nées de l'Église, qui avaient vécu à son ombre et de sa vie, qui s'en étaient approprié toutes les doctrines et tous les préjugés? Ne fallait-il pas, pour attirer la foule des enfants aux écoles, assurer à des parents, jaloux de l'indépendance de leur foi, le même respect pour tous les cultes dissidents, et l'exclusion de l'enseignement religieux? N'était-il pas indispensable, si l'on voulait affirmer la réforme et empêcher que la loi de 1870 ne restât lettre morte, de se mettre immédiatement à l'œuvre et de prouver la vitalité du nouveau principe en lui donnant la vie, en montrant partout le fonctionnement utile et sérieux des créations nouvelles, en mettant du premier coup hors de conteste la question de possibilité? Sachons reconnaître les grands côtés du problème, et rendons justice à ceux qui les ont compris, qui ont eu la hardiesse d'appliquer les principes que le Parlement et le gouvernement avaient proclamés et d'en poursuivre les bienfaisants résultats, fût-ce au prix de sacrifices et d'inconvénients passagers, que toutes les réformes entraînent et qu'elles prolongent, sans profit pour personne, quand elles ont la stérile présomption de tout ménager.

Voilà ce que répondent les promoteurs et les agents de la révolution scolaire qu'a déterminée la loi de 1870. Le succès n'a pas encore complétement répondu à leur attente, il n'a pas sanctionné définitivement une tentative qui veut être éprouvée plus longtemps et qui au bout de deux années ne peut avoir encore porté ses fruits. Mais ils ont la confiance qu'avant peu, quand toute une génération d'écoliers aura profité des bienfaits de l'instruction largement répandue, l'Angleterre reconnaissante se souviendra de ceux qui, comme M. Forster, auront attaché leur nom à cette rénovation intellectuelle et morale, qui manquait à la libre Angleterre et qui doit l'aider à conquérir avec sécurité les développements politiques vers lesquels depuis vingt années se tournent les yeux prévoyants de ses hommes d'État. L'Angleterre a ce singulier privilége que chez elle le parti conservateur est véritablement digne de ce nom et qu'il sait conserver, au pouvoir, même ce qu'il a combattu dans l'opposition; il est donc peu probable que le nouveau mi-

nistère cherche à revenir sur la loi de 1870; l'esprit dans lequel le département de l'Éducation l'appliquera dans l'avenir sera sans doute un peu modifié. Ses tendances, ses vues plus lentes et plus timorées entraveront peut-être dans une sage mesure l'essor des années précédentes, mais elles auront pour effet de le régler, d'apaiser par quelques adoucissements les récriminations du parti de la tradition, et comme toujours en Angleterre, c'est un gouvernement conservateur qui réalisera et qui fera accepter par la nation tout entière une de ces évolutions pacifiques et fécondes qui méritent seules le nom de progrès.

L'heure avancée ne laissant plus le temps nécessaire pour d'autres lectures, M. Léon Lyon-Caen, *avocat à la Cour d'appel*, dépose le compte rendu suivant de la dernière session (1873) du Congrès des jurisconsultes suisses :

A la dernière séance de la *Société*, notre savant collègue, M. Bufnoir, nous a rendu compte du dernier Congrès des jurisconsultes allemands et des différentes questions d'unification législative, qui s'y étaient agitées, notamment en ce qui concerne le système matrimonial. C'est un semblable problème qui occupait la réunion de la *Société des juristes suisses*, tenue à Coire le 6 septembre 1873, dont j'ai à vous rendre compte aujourd'hui (1).

Ce Congrès avait pour objet la discussion d'une question d'une haute importance pratique pour la Suisse et qui avait été ainsi formulée : « Quelles sont les différences principales existant entre les « législations civiles de la Suisse allemande et celles de la Suisse fran- « çaise et quels sont les moyens possibles de conciliation ? »

Les jurisconsultes de Coire se proposaient ainsi de résoudre la principale difficulté opposée par les adversaires de l'unification des lois de la Suisse. Un des arguments le plus souvent invoqués par ces derniers consiste, en effet, à relever les contradictions soi-disant inconciliables des législations de la Suisse romande ou française et de la Suisse allemande.

Aussi deux rapporteurs avaient été nommés, l'un Français, M. Carrard, professeur à Lausanne, l'autre Allemand, M. Hilty, avocat à Coire, et c'est à la réunion dont je suis chargé de vous entretenir que les deux rapports ont été lus.

(1) Notre honorable collègue M. Gide, à qui nous devons la communication de divers documents intéressants sur le Congrès de Coire, a publié un très-remarquable compte rendu de cette réunion dans la *Revue de législation française et étrangère*, livraison de mai-juin 1874.

M. Carrard et M. Hilty sont arrivés à la même conclusion. Tous deux pensent que l'unification des lois suisses est désirable et réaliserait un progrès. Ils estiment que cette unification doit être *fédérale* et non pas seulement *cantonale*, c'est-à-dire qu'elle doit émaner du Conseil fédéral lui-même; qu'un seul Code doit être adopté pour toute la Confédération et qu'il ne suffirait pas que tous les cantons de la Suisse s'entendissent pour adopter, *chacun séparément*, un Code identique. On avait, en effet, proposé d'adopter, comme type commun, le Code du canton de Zurich, rédigé par le grand jurisconsulte Blüntschli en 1854-1856, et de le faire accepter par chaque canton suisse individuellement. M. Hilty montre, en quelques mots, l'insuffisance et le vice d'un pareil remède à la diversité des lois de la Confédération : « Ad« mettons, dit-il (p. 12), que tous les cantons adoptassent chacun la « même loi, en appliquant, par exemple, le statut territorial; on pour« rait encore, même dans cette supposition, voir s'ouvrir une faillite « ou une succession à part, dans chaque canton où une personne aurait « des biens. Ce n'est pas une conciliation. Au contraire, avec une « législation suisse, la question des statuts ne conserve d'importance « que dans les rapports internationaux, qui se régleront souvent par « des traités. »

Les deux rapporteurs, pour se rendre compte ensuite de la possibilité d'une conciliation entre les nombreuses législations de la Suisse, en ont fait le tableau, ou, pour employer l'heureuse expression de M. Gide (compte-rendu ci-dessus cité), ont dressé « la carte géogra« phique des Codes et coutumes qui les composent. »

Il suffit de jeter un coup d'œil sur la classification si complète de M. Hilty pour comprendre l'utilité de ce travail préparatoire (1).

(1) Il est intéressant de reproduire cet état des lois helvétiques :

1° *Cantons avec Codes complets.* Ce sont les 13 suivants : Zurich, 1854-1856; auteur, Bluntschi; — Berne, ancien canton, 1824-1830; auteur, M. Schnell; Jura bernois, Code Napoléon, 1803-1810; — Lucerne, 1832, M. Casimir Pfyffer; lois supplémentaires sur la tutelle de 1864; loi sur les enfants naturels de 1865; loi sur le droit de change; — Soleure, 1842-1848, M. Reinert; — Argovie, 1847-1855, M. Keller; —Schaffouse, 1864-1865, MM. Ammann et Schérer; — Fribourg, 1834-1849; —Grisons, 1862, Dr Planta; — Vaud, 1821, suppléments jusqu'en 1853; — Neuchatel, 1854-1855, M. Piaget; — Genève, Code Napoléon, avec suppléments; — Valais, 1855, M. Cropt; — Tessin 1838, révision en 1873.

2° *Cantons possédant une codification commencée.* Ils sont au nombre de quatre, savoir : Nidwalden, — Des Personnes, 1853; auteur, M. Odermatt; — Successions, 1859, du même auteur avec collaboration de M. Deschevanden; une troisième partie, contenant les choses et datant de 1868, est à l'état du projet; — Zug, — Des personnes, 1863; auteur M. Landtwing; précédant des projets sur les choses, de janvier 1873, et les successions de mars 1873, par le même auteur. Le canton de Zug possède en outre le « *Stadt* » et « *Amtbuch* de 1856 », mélange de lois de police et de dispositions

Il en ressort, comme l'a fait remarquer M. Hilty, que les lois codifiées ne remontent pas à plus de cinquante ans, mais que, dans cet espace de temps, elles sont échelonnées de façon à ce que, d'après leur date, on puisse juger de leur esprit. C'est, en effet, bien plus par l'influence de l'époque où elles ont paru que par le voisinage de l'Allemagne ou de la France que se distinguent ces lois si diverses.

Le rapporteur allemand pense qu'on peut former cinq groupes de ces législations : *premier groupe* d'après le type du Code Napoléon, dont l'influence se fait sentir du commencement de ce siècle à 1830 (Jura bernois, Genève, Vaud, Neuchâtel, Valois, Fribourg et le Tessin; — *deuxième groupe*, les législations de 1830, inspirées par les remaniements philosophiques du droit actuel et embrassant la période de 1824 à 1848 (Berne ancien, Lucerne, Argovie, Soleure); — *troisième groupe*, lois postérieures à 1848 et dont le type est le Code de Zurich (Schaffouse, Thurgovie, Nidwalden et Zug); — *quatrième groupe* également dérivé du Code de Zurich dont il se montre cependant plus indépendant, et marquant un progrès vers la solution du problème actuel : la conciliation du droit allemand et du droit français (les Grisons et Glaris). Ce groupe date de 1860. — Enfin, *cinquième groupe*, composé des lois toutes récentes, où apparaît complétement la préoccupation de concilier les lois allemandes et françaises pour arriver à l'unification. Ce but a été presque atteint par le projet de Code civil pour le canton de Berne, rédigé de 1864 à 1871, par

sur le droit public et les successions; — Glaris, choses et personnes, 1819; auteur, M. Blumer. Un projet sur les successions a été présenté par le même auteur. En outre, ce canton a le « Glarnerlandbuch », dernière révision de 1861; — Thurgovie, Des personnes, 1860, par MM. Häberlin, Streng et Kappeler, revisées en 1867 par M. Habhard; les Successions de 1839, revisées en 1867.

3° *Cantons ayant des réunions de lois sans Codes méthodiques.* Ils sont trois, savoir : Saint-Gall, réunions de lois en six volumes, 1863 à 1868; — Appenzell Rhodes extérieures, 1 volume en 1864; — Obwalden, 1 volume en 1870 ne contenant guère, à proprement parler, d'indication sur le droit privé.

4° *Cantons sans Codes et sans réunion de lois.* Ce sont les cinq ci-après : — Uri, qui possède un ancien « Landbuch » et peu de lois nouvelles; — Schwytz de même, mais son « Landbuch » a été publié et commenté par Kothing; — Appenzell, Rhodes intérieures, qui ne possède guère, en fait de lois nouvelles, qu'une loi sur les successions de 1865; — Bâle-Campagne, qui est régi par la « Landesadnung für den Kanton Basel » de 1813; — Bâle-Ville, dont la législation civile privée est toujours les « statuta und Gerichtsordnung » de la ville de Bâle, datant de 1719, considérablement améliorés par des lois spéciales, dont plusieurs toutes récentes. Citons, entre autres, une loi sur la tenue des registres de l'état civil du 8 décembre 1869, sur la prescription du 7 décembre 1852, sur les faillites du 13 mai 1867, sur la revendication des meubles du 7 mars 1864, une loi sur les sociétés anonyme et en commandite du 6 décembre 1847, etc., etc.

M. Leuenberger et dont le premier livre sur les Personnes a été publié en 1871 (1).

Une autre conséquence tirée par les deux rapporteurs des dates récentes auxquelles ont été mises en vigueur la plupart des lois de la Suisse, c'est que l'œuvre de l'unité cantonale, accomplie depuis moins de cinquante ans, a détruit et abrogé ces anciennes coutumes auxquelles le peuple était le plus attaché. Les lois cantonales se sont même plus éloignées de ces usages invétérés auxquels la population était liée par une longue tradition que la législation fédérale ne s'éloignerait des lois actuelles des cantons. L'unification législative a donc franchi le premier et le plus grave obstacle.

Le rapporteur allemand, M. Hilty, fait de plus remarquer que dans les cantons français surtout se manifestent l'attachement aux lois existantes et l'appréhension d'un changement de législation, et il calme ces craintes en affirmant que la loi française est, dès maintenant, préférée sur beaucoup de points, notamment en ce qui touche le droit des personnes, à la législation allemande, et que la législation fédérale emprunterait à notre Code civil la plupart de ses dispositions en cette matière.

MM. Carrard et Hilty n'adoptent pas la distribution générale des matières d'après le Code civil français, auquel ils font, entres autres reproches, celui de manquer de méthode dans les deuxièmes et troisième livres; de ne pas parler des hypothèques au livre deuxième, à propos de la propriété et de ses démembrements, et d'entasser dans le troisième livre, sous une rubrique peu justifiée, non pas seulement « les « manières d'acquérir la propriété », mais des matières aussi différentes que les obligations, le contrat de mariage, les successions. M. Hitly préfère la division allemande en quatre parties : des personnes et de la famille; — des choses; — des obligations; — des successions. Le contrat de mariage serait placé dans la division des successions.

Les rapports abordent ensuite les matières mêmes sur lesquelles devra porter la législation civile privée.

M. Hilty, traitant *du conflit des lois étrangères avec les lois suisses au point de vue du droit international privé*, laisse de côté le Code civil, dans lequel il constate une complète lacune en ce qui touche la capacité de l'étranger. Le Code de Zurich seul a traité cette matière avec le développement qu'elle mérite. On y remarque un principe législatif nouveau qui a été reproduit par les lois postérieures de la Suisse, c'est

(1) Nous en avons rendu compte à la séance d'avril 1873. (V. le *Bulletin de la Société de législation comparée*, avril 1873.)

la disposition par laquelle l'individu, mineur d'après la loi de son pays et majeur selon la loi de sa résidence, doit être considéré comme majeur dans ses rapports avec les habitants du pays où il réside.

Le rapporteur allemand propose aussi d'insérer dans le Code fédéral la disposition de l'article 9 du projet de Code civil bernois, suivant lequel la loi du lieu où les époux ont leur premier domicile régit l'association conjugale, quel que soit leur changement postérieur de résidence, tandis que vis-à-vis des tiers, la loi du dernier domicile est seule applicable, à moins que, lors de leur nouvel établissement, ils aient, par une publicité soigneusement déterminée, manifesté l'intention de conserver la loi de leur premier domicile.

En ce qui concerne les *personnes*, les deux rapporteurs sont d'accord pour constater une grave lacune dans le Code civil, qui ne s'occupe pas des *personnes juridiques* et ne parle que des *personnes physiques*. Ici encore la division adoptée est celle du Code de Zurich, qui classe les personnes juridiques dans trois catégories : les *associations*, les *corporations* et les *fondations*.

Par contre, M. Hilty et M. Carrard reconnaissent tous deux l'excellence des dispositions du Code sur les actes de l'état civil. Le Jura bernois, Genève, Neuchâtel, le Valais et Fribourg les ont adoptées. Le projet de Code civil de Berne les a insérées. Mais les législations allemandes sont muettes sur ce sujet. La plupart abandonnent la rédaction et la tenue des actes de l'état civil aux ecclésiastiques. Les rapporteurs se prononcent tous deux en faveur de l'autorité civile, et M. Hilty demande en outre l'adoption des dispositions de la loi française sur la rectification des actes de l'état civil.

L'*absence* n'est pas l'objet de dispositions contradictoires dans les lois françaises et allemandes. Mais le Code a organisé un système compliqué de phases diverses et d'envois en possession provisoire ou définitive d'héritiers présomptifs de l'absent. M. Hilty semble préférer le système allemand qui autorise une déclaration solennelle de décès de l'absent, fondée, soit sur son grand âge et le long temps pendant lequel il a cessé de donner de ses nouvelles, soit simplement sur le temps pendant lequel il a cessé de donner signe de vie (quatre-vingts ans d'âge et cinq ans de défaut de nouvelles, ou trente ans d'absence de nouvelles seulement).

MM. Carrard et Hilty se prononcent tous deux pour le *mariage civil obligatoire*. Le rapporteur allemand se montre plus décidé sur ce point que M. Carrard. M. Hilty, après avoir établi que la plupart des cantons suisses connaissent seulement le mariage religieux, ajoute : « Nous devons nous prononcer, avec le projet de Code civil de Berne, « pour l'adoption du mariage civil obligatoire, qui est le seul système

« rationnel et durable, alors qu'il paraît impossible de supposer qu'on « puisse établir le mariage religieux d'une manière générale. La légis- « lation du mariage commune à tous les citoyens, à quelque confession « qu'ils appartiennent, est une grande supériorité du droit français « pour les cantons qui le suivent. Dans la plupart des cantons alle- « mands, les protestants et les catholiques vivent sous des lois diffé- « rentes au point de vue du mariage. Le mariage civil n'existe que « pour les premiers, tandis que les seconds sont soumis au droit « canonique. »

M. Carrard annonce que « la Suisse, malgré tout, ira plus loin que « la France. Là on interdit le mariage aux prêtres, et on considère le « refus de l'un des époux de procéder au mariage religieux comme « une cause qui autorise la séparation de corps. »

Les *empêchements* au mariage sont soumis aux mêmes lois que le mariage lui-même. Il faut noter ici que beaucoup de cantons admettent des empêchements tirés, soit de la mauvaise conduite, soit de l'insuffisance de ressources de celui qui voulait contracter mariage. Ces empêchements existent surtout dans les *cantons allemands.* M. Carrard les explique par l'obligation d'assistance incombant à la commune et aux parents. Les deux rapporteurs concluent à la suppression de ces empêchements dans la loi fédérale.

Les diverses législations de la Suisse reconnaissent les *promesses de mariage,* mais les cantons français se montrent plus exigeants pour la preuve de ces promesses que les cantons allemands. Les premiers veulent une preuve authentique ; les seconds se contentent d'une preuve sous seings privés.

Les *lois sur le divorce et la séparation de corps* ne peuvent être classées aussi rigoureusement. Les cantons de Genève, de Vaud, de Zurich, de Glaris et de Schaffouse ont adopté le divorce tel qu'il est établi par le Code civil. La plupart des autres cantons n'ont admis le divorce que pour cause déterminée et le refusent lorsqu'il ne se fonde que sur le mutuel consentement. Le divorce existe généralement au profit des protestants en Suisse. Dans les cantons allemands, l'impuissance survenue depuis le mariage est une cause de divorce, et d'un autre côté, des lois sévères punissent les époux qui vivent volontairement séparés de la peine de l'emprisonnement (projet de Bâle, art. 177).

Les catholiques n'ont que la séparation de corps dans les cantons de Genève, Argovie, Schaffouse. Cette loi est applicable aux mariages mixtes (entre protestants et catholiques). Le Code de Zurich, par une singulière anomalie, charge le pasteur de l'Église réformée de procéder à l'instruction des séparations de corps si le pouvoir spirituel catholique s'y refuse.

Le rapporteur français n'admet le divorce qu'en cas d'absolue nécessité. « L'Église protestante, dont les lois font autorité en cette « matière dans plusieurs cantons protestants allemands, s'est trop « préoccupée, dit-il, des péchés que pourraient commettre des époux « mal assortis. »

M. Hilty conclut en ces termes : « La seule législation rationnelle « en cette matière est, comme pour la plupart des questions relatives « au mariage, le Code civil français. C'est à peine si nous avons à « exprimer cette opinion, quand nous voyons le système français « adopté déjà par divers cantons allemands et par le projet de Code « civil bernois. Ce sont les principes français qui doivent être « adoptés. »

La *légitimation*, dans la Suisse allemande, résulte seulement d'une décision judiciaire; on n'admet d'exception à ce principe, dans les législations de Zurich, Schaffouse, Glaris et Vaud, que pour les enfants des fiancés dont le mariage a manqué, sans qu'il y ait eu faute de leur part. Ces enfants sont légitimés de plein droit (*eo ipso*). Ajoutons cette disposition du Code de Zurich qui permet à un homme marié de légitimer des enfants nés d'autres femmes que la sienne : « C'est trop de faveur, dit M. Carrard; M. Kaiser vous a dit que la « monogamie existait partout en Suisse. Il ne faudrait pas que le « moindre doute pût s'élever à cet égard. »

La *puissance paternelle* est le siége de différences assez importantes dans les législations des divers cantons, sans que ces différences puissent être rapportées aux principes du droit français et du droit allemand. Sans doute, dans la Suisse allemande, les parents sont tenus de doter leurs enfants, mais on permet au père de famille, dans le canton de Zug, de désintéresser son fils de tous droits en lui versant une somme de 10 francs en ancienne monnaie.

Les lois civiles françaises ont suivi le Code dans l'organisation de la *tutelle*. La législation allemande s'est surtout préoccupée de l'intérêt de l'État et de la commune, et les tuteurs y dépendent des communes d'origine. Trop souvent, dit M. Carrard, « les communes et l'adminis- « tration tutélaire (*Obervormundschaft*) sont tentées de faire prévaloir « leur intérêt sur celui du pupille avec lequel il se trouve en con- flit. »

Dans certains cantons suisses qui deviennent de plus en plus rares, on connaît encore *la tutelle du sexe* (*Geschlechts Vormundschaft*). Lucerne l'avait gardée jusqu'en 1870. La plupart des cantons l'ont abandonnée aujourd'hui. Mais pour ceux qui l'ont conservée, on ne peut dire qu'ils appartiennent au groupe des cantons français plutôt qu'au groupe allemand, puisqu'on peut citer côte à côte, parmi les

cantons où cette tutelle existe : Vaud, le Valais et Bâle. « Toutes ces « règles sont condamnées à disparaître dans un avenir prochain, dit « M. Carrard; la loi civile doit, autant que possible, admettre l'égalité « des sexes. »

L'âge de la *majorité* varie, suivant les cantons, de dix-neuf à vingt-quatre ans, mais les cantons français présentent eux-mêmes cette diversité entre eux.

L'*émancipation* dépend uniquement, en droit français, de l'initiative du père, tandis que, dans les législations allemandes, c'est sur sa propre demande que le mineur l'obtient. M. Hilty donne la préférence au système allemand et est d'avis de l'étendre *aux filles*.

L'*adoption* française, qui n'est pas admise dans les cantons français de Vaud, de Fribourg et du Valais, a trouvé accès, au contraire, dans la plupart des législations nouvelles de la Suisse allemande (Zurich, Schaffouse, Thurgovie, Soleure). Le rapporteur allemand conclut à ce que l'organisation de l'adoption d'après le Code soit admise par la législation fédérale.

Les législations de la Suisse sont très-divisées sur la *recherche de la paternité*. Les cantons de Vaud, Neuchâtel, Jura bernois, Fribourg et le Tessin, interdisent l'action en recherche de la paternité. Mais la plupart des autres cantons admettent cette action qui, pour plusieurs, se résout en une simple action en indemnité. Argovie, Nidwalden, Uri, Zug, Appenzell, privent même du droit de vote politique l'auteur de la grossesse. Des dispositions singulières méritent d'être notées, notamment celles en vigueur à Bâle-Ville, où la *clame de paternité* doit être exercée par la mère au plus tard dans le sixième mois de la grossesse, et l'article 4 de la loi sur les enfants naturels d'Appenzell (Rhodes extérieures) portant : « Les actions en recherche de « paternité ne sont, en aucun cas, admises de la part des étrangères, « dans notre canton. » Les deux rapports constatent d'un commun accord la tendance de toutes les législations suisses à substituer l'action en indemnité à l'action en paternité. Mais M. Hilty combat avec vivacité le principe de l'article 340 du Code civil qu'il considère comme une « singularité juridique qui doit être repoussée parce que, sans raison « suffisante, elle heurte les principes généraux du droit et les senti- « ments naturels. »

A propos de la *puissance paternelle*, M. Carrard fait remarquer que dans certains cantons allemands, à Zurich notamment, on n'a pas voulu prescrire l'obéissance aux enfants. Dans beaucoup d'autres, le père est privé de la tutelle, de la puissance paternelle même, avec une extrême facilité; il est tenu de déclarer les motifs pour lesquels il s'oppose au mariage de ses enfants ou même choisit pour eux telle ou

telle profession. M. Carrard pense que cette sévérité du législateur était peut-être nécessaire dans des pays de fabrique.

Nous voici arrivés aux parties des deux rapports qui traitent des *choses*.

M. Hilty reproche d'abord au Code français d'avoir traité sans développements suffisants la matière de la *possession*. Elle n'y est considérée que comme un fondement de la prescription, tandis que les législations allemandes ont développé les principes de la possession comme une matière de droit indépendante et comme constituant un droit réel spécial.

La règle *en fait de meubles possession vaut titre* est répudiée par M. Hilty comme trop rigoureuse. Il admettrait avec le droit allemand un droit de revendication plus étendu. Cependant il est à remarquer que les nouvelles lois de la Suisse allemande se rangent à cette règle en ce qui concerne les titres au porteur et les choses achetées sur un marché public ou aux enchères (loi de Bâle-Ville du 7 mars 1864). « C'est là, dit M. Hilty, un exemple saisissant de cette vérité que le « Code civil contient un plus grand nombre de principes de droit ger- « manique que la loi allemande même. Cette règle, « possession vaut « titre », n'est autre chose que la traduction de l'adage allemand : « *Hand muss Hand wahren.* »

Le *droit de propriété* est, suivant les deux rapporteurs, trop absolu en droit français. Les droits et obligations résultant du voisinage sont trop limités, et surtout la législation sur les eaux, appropriée par la nouvelle législation allemande aux besoins de l'industrie moderne, est bien incomplète et arriérée.

La *propriété*, dans les législations allemandes, *n'est transférée que par la tradition*, mais il paraît que les cantons romands eux-mêmes se rallient à ce système. Ce n'est donc pas une différence à concilier entre les droits allemand et français.

Le droit allemand reconnaît et favorise l'indivision et la propriété possédée en commun d'une manière durable (*Miteigenthum* et *Gesammteigenthum*). Les sociétés d'alpage en sont, en Suisse, une des applications les plus importantes. Les rapporteurs français et allemand en font un grand éloge et repoussent, tout naturellement, les restrictions apportées par le Code civil à l'indivision.

La *législation sur les servitudes* et les charges foncières, dans laquelle figurent les dîmes, les cens, les rentes foncières et les lettres de rentes perpétuelles, paraît à MM. Carrard et Hilty bien préférable au système du Code.

Le système hypothécaire allemand est également adopté par les deux rapporteurs qui optent pour la *publicité* et la *spécialité* de l'hypo-

thèque, en faisant remarquer tous les inconvénients résultant des hypothèques générales et occultes. Aucune hypothèque ne doit être dispensée de l'inscription; des registres fonciers indiqueront tous les démembrements et les charges qui pourront grever les immeubles.

La matière des *obligations* présente peu de diversité, et la seule question que se soient posée, en l'abordant, MM. Carrard et Hilty, est celle de savoir s'il fallait créer un droit commercial séparé du droit civil. M. Hilty dit formellement : « Nous nous prononcerons contre « une duplication du droit civil, et nous nous déciderons au contraire « pour une réunion complète. »

Le *système matrimonial* de la Suisse ne saurait permettre de distinguer un système allemand et un système français, car les cantons romands eux-mêmes diffèrent entre eux.

Les cantons suisses se répartissent en quatre régimes, savoir : la *Güterverbindung*, sorte de régime sans communauté, adopté par la majorité des cantons; la *communauté d'acquêts*, propre à Neuchâtel et au Valais; la *communauté de biens mobiliers*, pratiquée par Genève et par le Jura bernois; le *régime dotal* appartient exclusivement au Tessin.

Entre tous ces systèmes, MM. Carrard et Hilty n'ont pas voulu choisir un régime exclusif. Ils se sont tous deux ralliés au système du Code français qui pose en principe la liberté des conventions matrimoniales; il existe entre eux une seule différence. A défaut de conventions matrimoniales existantes, il fallait bien adopter un régime légal. M. Carrard s'est prononcé pour la *Güterverbindung* en laissant à la femme le produit de son travail, tandis que M. Hilty a préféré le régime de la communanté en supprimant toute distinction entre les meubles et les immeubles.

La matière des *successions* présente moins d'unité encore. Il est possible ici de trouver un contraste plus accentué entre les législations allemande et française. Les cantons français admettent, en général, l'égalité entre les descendants du même degré. Au contraire, les législations allemandes favorisent les fils au détriment des filles et les petits-fils au détriment des petites-filles (Code de Zurich). A Berne, la maison paternelle échoit en partage au fils cadet. A Soleure, les fils, en concurrence avec les filles, prennent les immeubles à prix réduit, avec un rabais fixe de 25 p. 100.

Les rapporteurs français et allemand se prononcent en faveur du système français. Le père pourra, s'il le juge à propos, favoriser un de ses enfants par voie de disposition testamentaire.

Il est question dans les deux rapports des inconvénients qu'offre la *dévolution d'une succession* à des parents trop éloignés. Mais il appar-

tient à M. Hilty d'avoir posé la question de la limitation des degrés successibles et de leur réduction à un plus petit nombre. Le rapporteur se demande s'il ne conviendrait pas, par interprétation des sentiments du *de cujus*, d'attribuer la succession à la commune plutôt qu'à des collatéraux du douzième degré. « Certes, dit M. Hilty, avec « le remède qu'apporte la liberté étendue de tester, on devrait res- « treindre le nombre des héritiers en faveur de la commune. »

Les *droits du conjoint survivant* sont l'objet des préoccupations de MM. Carrard et Hilty. La plupart des cantons allemands ont assuré au survivant des époux un droit d'usufruit fort étendu ou même un droit de toute propriété.

Les *formes de testaments* sont à peu près les mêmes que dans notre droit. Il faut noter cependant que la plupart des législations allemandes exigent le dépôt du testament olographe, soit chez un notaire, soit au tribunal.

La *liberté de tester* est bien plus complète dans les cantons français que dans les cantons allemands. D'anciennes coutumes vaudoises, nous apprend M. Carrard, disent que le père n'est tenu à donner en partage à son fils qu'un quarteron de pain et un bâton blanc.

Au contraire les lois allemandes conservent quelque chose de l'ancienne idée de la copropriété familiale : ainsi Glaris permet de disposer de 20 p. 100 au profit de fondations, de 4 p. 100 seulement au profit de particuliers, quand il n'existe pas d'héritiers naturels. Quand il en existe, *il faut leur consentement* (loi de 1850, art. 141, 142).

Une réserve est assurée par ces législations, non-seulement aux descendants et ascendants, mais aux collatéraux eux-mêmes.

Les *pactes sur succession future* sont prohibés dans la Suisse romande (sauf Fribourg et le Valais), excepté entre époux. M. Carrard s'élève contre cette interdiction reproduite de l'article 1600 du Code civil, et en effet, les lois allemandes autorisent ces conventions.

A part ces quelques critiques, M. Hilty pense que la matière des successions ne présente pas d'assez graves difficultés pour mettre obstacle à l'unification de la législation suisse, et que là où une opposition se manifesterait entre la loi allemande et la loi française, il faudrait décider dans le sens du droit français, *comme le plus libéral et le plus logique.*

Le Congrès des jurisconsultes de la Suisse s'est prononcé énergiquement dans le sens de l'unification législative, et son œuvre a sans doute contribué au résultat pratique consacré par le plébiscite du 19 avril 1874.

Une loi fédérale, décrétée par le conseil national et le Conseil des États, a soumis à la votation populaire une Constitution nouvelle.

Cette Constitution a été acceptée par la majorité des citoyens et la majorité des cantons. Uri, Schwitz, Unterwalden, Züg, Fribourg, le Valais, Appenzell (Rhodes intérieures) et Lucerne ont seuls voté contre l'adoption.

La Constitution du 19 avril 1874 attribue aux autorités civiles l'état civil et la tenue des registres qui s'y rapportent. La législation fédérale doit statuer par dispositions ultérieures sur ce sujet (art. 53).

Le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération. Aucun empêchement au mariage ne peut être fondé sur des motifs confessionnels, sur l'indigence de l'un ou de l'autre des époux, sur leur conduite ou sur quelque autre motif de police que ce soit.

Le mariage conclu dans un canton ou à l'étranger, conformément à la législation qui y est en vigueur, sera reconnu comme valable dans toute la Confédération.

La femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari.

Les enfants nés avant le mariage sont légitimés par le mariage subséquent de leurs parents (art, 54).

Enfin, la législation sur la capacité civile, sur toutes les matières de droit se rapportant au commerce et aux obligations mobilières (droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de change), sur la propriété littéraire et artistique, sur la poursuite pour dettes et la faillite, est du ressort de la Confédération.

L'administration de la justice reste aux cantons (art. 64).

Sans doute, il y a loin de cette unification partielle à l'unité générale et complète souhaitée par les jurisconsultes de Coire. Les lois locales qui régissent les personnes et la famille ne sont pas abrogées. Mais l'attribution des actes de l'état civil aux autorités civiles, la suppression des empêchements au mariage fondés sur des motifs de police, une règle générale posant en principe la légitimation par mariage subséquent, une législation fédérale sur la capacité civile et sur les obligations civiles et commerciales, sont des conquêtes qui, il y a quelques années seulement, eussent semblé chimériques à quiconque connaissait le dédale et, pour employer l'expression de M. Hilty, le chaos des lois civiles de la Suisse.

Après le dépôt du travail précédent, M. le Président prend la parole et prononce l'allocution suivante :

Je suis heureux de clore nos réunions de cette année en adressant des éloges et des remercîments à notre collègue M. du Buit,

pour le rapport qu'il vient de nous faire; et, pour être juste envers tout le monde, je dois comprendre dans les mêmes éloges tant de bons travaux qui depuis six mois ont fait honneur à notre Société. Car l'année a été bonne pour elle; cent quatre nouveaux collègues sont venus se joindre à nous. Parmi des membres nombreux du Conseil d'État, de la magistrature et du barreau, j'y vois figurer des savants appartenant à plusieurs nations amies : la Belgique, l'Italie, l'Espagne, la Suisse, la Russie; cette marque de sympathie qu'ils nous donnent permet d'espérer qu'ils ne nous refuseront pas d'utiles communications sur l'état et les changements de la législation dans leurs pays, et que, de bienveillants souscripteurs, ils deviendront de précieux collaborateurs.

La division de notre Société en sections a fourni un aliment nouveau à l'activité de nos jeunes collègues. Par l'impulsion et sous la direction des chefs habiles qui veulent bien les présider, ils ont fait des recherches plus étendues dans les pays dont nous étudions les richesses législatives; notre bulletin mensuel a commencé à nous donner un résumé de leurs travaux. Dans les sections se préparent les traductions qui figurent dans notre *Annuaire*, et la plupart des remarquables lectures que nous applaudissons dans nos séances publiques. Tous ces travaux débordent les cadres dans lesquels nous cherchons à les renfermer : j'entrevois le moment où 48 pages de Bulletin mensuel, 600 pages d'*Annuaire* et sept séances publiques ne suffiront plus pour les contenir; l'habileté reconnue de notre trésorier saura bien nous tirer de là.

Malgré cette inquiétante perspective, j'oserais exprimer encore un désir à nos laborieux collègues : plusieurs d'entre eux iront passer leurs vacances à l'étranger. Quelle bonne occasion de voir vivre sur place les lois dont nous étudions ici les dispositions et les principes! Le jeune confrère qui nous a donné une étude si intéressante sur la législation électorale de l'Angleterre, sur son histoire et ses résultats parlementaires, la verrait mise en pratique dans les dernières élections. Les contestations auxquelles elles ont donné lieu, les enquêtes qui en sont la suite, et les décisions des magistrats expérimentés qui les jugent, contiennent de précieuses révélations. Sans afficher le titre un peu emphatique de suffrage universel, l'Angleterre a confié la nomination de la Chambre des

communes à des classes sociales qui, par l'éducation et l'esprit de conduite, ne sont pas supérieures aux nôtres. Nous avons donc beaucoup à apprendre en les voyant agir.

N'accueilleriez-vous pas aussi, avec reconnaissance, les récits et les observations qu'un des nôtres rapporterait de Bruxelles après avoir suivi, d'aussi près que possible, les délibérations de ce congrès qui, à la demande de la Russie, va préparer peut-être une convention internationale sur les devoirs et les droits des nations en temps de guerre; triste et imposant sujet, sur lequel nos récents malheurs nous ont donné une si douloureuse expérience!

Mais j'aurais tort de multiplier ces indications; nos intelligents voyageurs reconnaîtront mieux que je ne pourrais le faire les sujets dont ils devront s'emparer, et ils auront cette bonne fortune que leurs vacances mêmes serviront aux succès et à l'honneur de notre Société.

Après avoir annoncé la clôture des réunions de l'année, M. le Président lève la séance à dix heures et demie.

CONSEIL DE DIRECTION.

SÉANCE DU 17 JUILLET 1874.

Membres nouveaux admis par le Conseil :

MM. HANOTEAU (Charles), avocat à la Cour de Paris, 19, rue Jacob.
FLAMAND (Charles), avocat à la Cour de Paris, 39, rue Madame.
PRADIER-FODÉRÉ, professeur de droit public, à Lima (Pérou).
PASSAVER, avocat, à Saint-Pétersbourg, 46, quai Anglais.
ALIX (Gabriel), docteur en droit, 23, rue de Sèvres.

TRAVAUX DES SECTIONS.

COMPTES RENDUS D'OUVRAGES.

SECTION DE LANGUE ALLEMANDE.

Zeitschrift für das gesammte Handelsrecht (*Revue de droit commercial*). *Verlag von Enke*, Erlangen, 1874. — Cette revue, qui a pour rédacteurs en chef MM. Goldschmidt, conseiller à la Cour suprême de commerce de Leipzig, et Laband, professeur ordinaire à la Faculté de droit de Strasbourg, est une des meilleures qui se publient en Allemagne. Elle paraît tous les six mois et forme par année un volume de plus de 600 pages. Chaque livraison semestrielle est divisée en cinq parties. La première contient des articles de doctrine (*Abhandlungen*); la seconde est consacrée à l'analyse, à l'indication, parfois même à la reproduction des lois allemandes et étrangères (*Rechtsquellen*, sources du droit); la troisième partie est une sorte de revue de jurisprudence : elle comprend l'analyse des principales décisions rendues par les tribunaux allemands en matière commerciale; la quatrième et la cinquième partie sont consacrées à la bibliographie (*Litteratur*) : la quatrième forme une série de comptes rendus des ouvrages de droit commercial allemands ou étrangers, la cinquième, une sorte de catalogue ou de nomenclature méthodique de tous les ouvrages publiés dans les divers pays et directement ou indirectement utiles à l'étude du droit commercial.

La livraison du premier semestre de 1874 renferme un grand nombre d'articles et de documents intéressants. Dans la première partie, on remarque : 1° une étude sur les conflits de lois qui s'élèvent à l'occasion des recours entre les cosignataires des effets de commerce, par le docteur Salpius, conseiller de la Cour d'appel de Celle, en Hanovre : l'auteur s'attache surtout à l'examen des questions de droit international privé qu'ont fait naître les lois et décrets de prorogation rendus en France durant la guerre de 1870-1871; 2° un article de M. Goldschmidt sur l'admissibilité de l'action rédhibitoire dans les ventes de choses déterminées seulement *in genere;* 3° une étude de M. Romer, conseiller à la Cour suprême de Leipzig, sur les conséquences du défaut d'exécution, par l'une des parties, de son obligation dans un contrat synallagmatique, spécialement d'après les diverses législations allemandes. Dans la seconde partie, M. Mittermaïer a fait des analyses de la législation commerciale anglaise, française et belge en 1872; enfin, on trouve un résumé ou au moins une indication des lois de l'Empire d'Allemagne, des divers États qui le composent et de l'Autriche.

CH. LYON-CAEN.

Beiträge zur Erläuterung des Deutschen Rechts, in besonderer Beziehung auf das Preussische Recht, mit Einschluss des Handels und Wechselrechts (Documents pour l'interprétation du Droit allemand dans

son rapport plus spécial avec le droit prussien, comprenant le droit relatif aux matières commerciales et aux opérations de banque). Berlin, 1873. — Sous ce titre, M. le docteur J. A. Gruchot poursuit la publication d'une revue de droit fondée en 1857. L'existence déjà longue de cette revue attesterait, à défaut d'autres preuves, son importance et son mérite. Le volume paru en 1873, dont nous devons donner un compte rendu sommaire, comprend six fascicules publiés en quatre cahiers et formant, par leur réunion, un ensemble de plus de 900 pages.

L'ouvrage se divise en trois parties. La première se compose de dissertations (*Abhandlungen*). La seconde, sous le titre de cas judiciaire (*Rechtsfälle*), renferme l'exposé critique d'un certain nombre de questions pratiques résolues par la jurisprudence. La troisième (*Litteratur*) est consacrée à une bibliographie assez complète des principaux ouvrages de droit parus en Allemagne; chaque ouvrage est l'objet d'une courte notice. Indépendamment de ces divers documents, le volume contient deux commentaires dus à la plume du savant directeur de la revue; l'un est intitulé : *De la conservation de la propriété et des droits* (Code général prussien, partie 1re, titre XIV); l'autre : *De la poursuite de la propriété* (même Code, partie 1re, titre XV). Le peu d'espace dont nous pouvons disposer ne nous permet pas d'analyser les dissertations les plus remarquables. Nous devons nous borner à signaler celles qui nous paraissent offrir le plus d'intérêt; ce sont : des différences entre la dette foncière et l'hypothèque, d'après la loi du 5 mai 1872; — de la procédure par écrit préparatoire dans les procès civils; — études sur le droit prussien relatif aux livres terriers; — des prénotations, restrictions et annotations d'après la nouvelle loi foncière.

FERNAND DAGUIN.

SECTION DE LANGUE ESPAGNOLE.

La Familia, memoria leida en la Academia de ciencias morales y politicas, por L. D. Manuel Alonso Martinez. Madrid, 1872. — Ce mémoire se divise en deux parties. La première partie est consacrée à la discussion et à l'exposition des principes fondamentaux de la famille, et arrive aux conclusions suivantes :

L'homme n'a jamais existé et ne peut exister sans la famille; les droits et les devoirs qui découlent pour lui de ce fait sont limités les uns par les autres. La famille est un fait nécessaire; sans elle la personnalité humaine ne saurait atteindre tout son développement. Ce n'est pas en vertu d'un contrat que les sociétés se sont formées.

Sont de droit naturel : le mariage, le pouvoir marital et le pouvoir paternel. Le mariage n'est pas un contrat; c'est un acte civil et religieux produisant une union indissoluble ayant pour but l'accomplissement des devoirs qui s'imposent au mari et au père, à l'épouse et à la mère. Ni le pouvoir marital ni le pouvoir paternel ne sont absolus; ce dernier est un pouvoir de *direction* qui, à défaut du père, appartient de droit à la mère. Bien que la tutelle de l'orphelin soit de droit naturel, l'organisation sociale de chaque

peuple peut en modifier la forme. Les parents et les enfants se doivent réciproquement des secours matériels : il semble naturel que la loi impose ce devoir aux frères entre eux, en cas de misère n'ayant pas de cause honteuse, l'imposition de ce devoir entraînant alors le droit de tutelle. Le fait seul d'arriver à la majorité n'investit pas l'homme de tous les droits : leur étendue se règle sur sa capacité et sa moralité.

L'intervention de l'État dans l'organisation de la famille est légitime et nécessaire. L'institution de la famille est progressive et perfectible; elle ne se dégage dans toute sa pureté qu'avec l'expérience des siècles, et sous l'influence des religions et de la philosophie.

A l'appui de ces conclusions et surtout des deux dernières, la seconde partie du mémoire contient, esquissée à grands traits, l'histoire de la famille dans les temps anciens et modernes. Cette revue historique amène l'auteur à dire que, malgré les différences qu'on peut remarquer notamment dans la loi anglaise, dans le Fuero d'Aragon, en Biscaye, en Catalogne, etc., c'est dans la législation de la Castille, semblable en substance au Code Napoléon, qu'il faut aller chercher le type général de la famille moderne, tel que l'ont accepté un grand nombre de peuples en Europe, tel qu'il résulte des grands principes proclamés par la Révolution française.

ÉDOUARD CLUNET.

SECTION DE LANGUE FRANÇAISE.

Journal du droit international privé, publié avec le concours de MM. Ch. Demangeat, conseiller à la Cour de cassation, et Mancini, député, professeur à l'Université de Rome, par M. Édouard Clunet, avocat à la Cour de Paris. — Paris, 1874. (1re, 2e et 3e livraisons.) — Le *Journal de droit international privé* se recommande par son titre même à l'attention des membres de la Société de législation comparée, car le but de cette publication rentre dans l'ordre général des études dont notre Société s'est proposé de répandre le goût. Dans un grand nombre de cas litigieux, la nationalité des parties et la nature des intérêts engagés font naître des conflits entre les législations des divers États : c'est compléter heureusement notre *Annuaire*, au point de vue pratique, que de recueillir dans chaque pays les décisions des tribunaux en ces sortes de différends.

La méthode suivie par M. Clunet dans son intéressant recueil répond à la nature des choses et aux besoins de la science. C'est ce qu'indique M. Demangeat dans l'introduction placée par lui en tête de la première livraison : « Fœlix, dit-il, remarque avec raison que la plupart des auteurs « qui ont écrit sur le conflit des lois de droit privé ont cru pouvoir se « rendre maîtres de cette matière au moyen de principes conçus *à priori*, « ou considérés comme les formules d'un droit purement philosophique. « Cette manière de procéder, écrit Fœlix, a paru être en désaccord avec la « véritable situation où les nations se trouvent les unes vis-à-vis des « autres. Tous les effets que les lois étrangères peuvent produire dans le « territoire d'une nation dépendent absolument du consentement exprès

« ou tacite de cette nation. Le consentement exprès résulte soit de lois « positives, soit de traités conclus avec d'autres nations. Le consentement « tacite se manifeste par les décisions des autorités judiciaires et adminis- « tratives. »

Un recueil de jurisprudence spécialement consacré à publier les décisions de ce genre manquait jusqu'ici. Le journal de M. E. Clunet comble cette lacune : il accumule les faits d'où l'on pourra induire quelques principes d'une application commune, pour constituer une science qui est encore à sa période de formation.

L'Allemagne, l'Angleterre, la Russie, l'Italie, la Suisse, les États-Unis, les Pays-Bas ont été mis à contribution : on se rend aisément compte des soins qu'exigent la réunion et le choix de documents si nombreux, si divers et tous récents. Les décisions qui nous sont rapportées, résolvent des questions de tout ordre, en matière de faillite, de lettre de change, d'abordages de navires, de testaments, de domicile. Elles sont en outre accompagnées de commentaires qui ajoutent beaucoup à leur intérêt propre. C'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, qu'un jugement du tribunal supérieur de commerce de Leipzig (1), mettant en présence après une faillite, au sujet des conséquences du contrat de commission, un acheteur allemand, un commerçant et des commissionnaires écossais et des créanciers opposants allemands, fournit le sujet d'une note dans laquelle sont comparés les principes en cette matière du droit anglais, du droit écossais et du droit allemand, comparaison d'un grand l'intérêt juridique, car, contrairement aux principes admis par les législations du continent, le droit anglais admet que commettant acquiert, par le contrat du commissionnaire, des droits personnels contre les tiers.

A ces documents fournis par la jurisprudence de tous les pays, le *Journal de droit international* joint une partie doctrinale pour laquelle MM. Demangeat, Pradier-Fodéré, Carle et Dubois ont été déjà les collaborateurs de M. E. Clunet. Nous devons aussi signaler une étude importante sur les relations judiciaires des étrangers dans le Levant et particulièrement en Égypte.

Enfin la rédaction nous annonce dans sa dernière livraison qu'elle ne se contentera plus à l'avenir de publier des espèces de jurisprudence ayant trait au droit international proprement dit, et qu'elle donnera un bulletin de jurisprudence usuelle relatant les décisions d'un intérêt général et pratique rendues dans les différents pays en matière civile et commerciale.

On voit par là l'importance des services que pourra rendre la publication dont nous parlons. Dans un temps où les relations internationales sont devenues plus fréquentes que n'étaient autrefois les relations entre provinces d'un même État, il devient indispensable de connaître l'application des législations étrangères, et les documents judiciaires publiés par M. E. Clunet sont des matériaux dont le commerce et la pratique n'ont pas moins à tirer profit que la curiosité scientifique. J. CAMBON.

(1) 1re livraison, p. 33.

Le Droit de légitime défense dans la pénalité et dans la guerre, par M. Ch. Lucas, membre de l'Institut. Paris, 1873. — Cet ouvrage se compose d'observations présentées à l'Institut et de diverses lettres adressées par l'auteur sur trois questions, celle du système pénitentiaire, celle de la peine de mort et enfin celle de la guerre. On y trouvera des renseignements sur le congrès pénitentiaire qui s'est tenu à Londres en juillet 1872, et la critique de son organisation. L'auteur propose la réunion d'un congrès international consacré uniquement à la question de l'abolition de la peine de mort, et celle d'un autre congrès relatif à la civilisation de la guerre et à la codification du droit des gens. RENAULT.

Droit des gens moderne de l'Europe, avec un supplément contenant une bibliothèque du droit des gens, par J. L. Klüber, revu, annoté et complété par M. A. Ott, 2e édition. Paris, 1874. — Cet ouvrage, déjà ancien, est avant tout un manuel. On y trouve développés d'une manière claire et concise, suivant un plan simple et systématique, les principes du droit des gens de l'Europe, puisés dans les conventions expresses ou tacites, ou déduits des analogies et de la nature des relations réciproques des États. Les premières pages sont consacrées à des définitions et à des généralités sur la méthode, l'histoire, les divers éléments de la question. L'auteur nous fait ensuite connaître quels rapports de souveraineté peuvent exister entre divers États et quels sont en Europe et en Amérique les États souverains. Dans la dernière partie, la plus importante, il est traité : 1° des droits absolus des États de l'Europe; 2° des droits conditionnels. Cette distinction est fondée sur ce que certains droits appartiennent à chaque État par la seule raison qu'il est État, d'autres à raison de circonstances particulières résultant de l'état de paix ou de guerre.

Ce livre peut, en outre, rendre de grands services par les renseignements bibliographiques qu'il contient. A chaque paragraphe sont annexées des notes considérables comprenant des notices, des citations d'auteurs, des indications sur les controverses, etc. Le supplément, qui n'a pas moins de 50 pages de petit texte, est intitulé : *Bibliothèque choisie du droit des gens*. Ce travail bibliographique, commencé par M. Klüber, a été complété et mis au courant par M. Ott. Pour la commodité du lecteur, il a été divisé en chapitres, sections, titres et paragraphes disposés avec méthode. Il contient des renseignements sur tous les pays d'Europe. On y trouve énumérés les ouvrages élémentaires et les livres de doctrine et de controverse, les recueils d'actes publics et les consultations des jurisconsultes, les mémoires historiques et les catalogues, etc... LÉON ROQUET.

SECTION DE LANGUE ITALIENNE.

Projet de Code pénal italien, présenté au Sénat, à la séance du 24 février 1874, *par M. Vigliani, garde des sceaux.* — On n'ignore pas que si, depuis le 2 avril 1865, l'Italie jouit d'une législation unique, il en est autrement pour le droit pénal seul, et qu'en cette matière des Codes différents régissent encore : 1° l'Italie du Nord et Rome, 2° la Toscane,

3° l'Italie méridionale. Un projet de Code unique, qui étendait à toute l'Italie la législation toscane sur l'abolition de la peine de mort, fut bien voté le 23 mai 1865, par la Chambre des députés, mais repoussé le 22 avril 1866, à une forte majorité, par le Sénat. Depuis lors, deux commissions ont été successivement nommées et ont recueilli dans une large enquête les avis de la magistrature, du Conseil d'État, des populations elles-mêmes. Un nouveau projet vient, à la séance du 24 février dernier, d'être présenté au Sénat par le garde des sceaux, M. Vigliani. Il compte 567 articles, et se divise en deux livres, dispositions préliminaires non comprises.

Les *dispositions préliminaires* posent, en matière de rétroactivité des lois pénales, un principe nouveau et remarquable : le bénéfice d'une loi nouvelle plus douce ne s'appliquera pas seulement à l'accusé dont le crime, antérieur à la loi, n'a pas encore reçu jugement, mais au condamné lui-même.

Le premier livre traite *des délits et des peines en général*. Le chapitre *des peines* présente plusieurs dispositions intéressantes :

1° La peine de mort est édictée dans les quatre seuls cas de régicide, de parricide, d'homicide prémédité, d'homicide connexe à un vol. Mais depuis 1859, elle est abrogée en Toscane. Son rétablissement soulève l'opposition la plus énergique dans le pays où les idées de Beccaria reçurent, dès 1786, leur première application. Il n'est pas invraisemblable que la Chambre des députés refuse de revenir sur son vote de 1865, ce qui entraînerait le rejet du projet tout entier.

2° Le régime cellulaire forme la base du système pénitentiaire. C'est lui qui, avec des diversités de régime, constitue, sous des noms divers, les peines de l'*ergastolo* (peine perpétuelle, qui remplace les travaux forcés), de la reclusion, de la relégation (peine criminelle, analogue à notre détention, réservée aux coupables qui ont failli, moins par perversion morale que dans l'entraînement de la passion), de l'emprisonnement correctionnel (*prigionia*), de la détention.

3° La rigueur de la peine fléchit devant la bonne conduite et l'amendement du condamné. Le condamné à l'*ergastolo* peut, après dix ans d'isolement absolu, être admis, pendant le jour, au travail en commun. Le condamné à toute autre peine restrictive de la liberté peut être autorisé à achever le reste de sa peine dans une colonie agricole ou industrielle, et même, là où il n'en existe pas encore, à travailler, sous une sérieuse surveillance, hors de la prison, mais seulement si la durée de sa peine n'est pas inférieure à deux ans, et après qu'il en a subi les deux tiers. Il peut encore être mis provisoirement en liberté, mais seulement si la durée de sa peine n'est pas inférieure à trois ans, et s'il en a subi les trois quarts. Il demeure soumis à la surveillance de la police. Sa libération est révocable, en cas de mauvaise conduite.

4° Si la meilleure loi est, comme le dit Bacon, celle qui laisse le moins au juge, la loi italienne mérite assurément le prix. Chaque peine n'est pas seulement définitée par un maximum et un minimum; elle est encore l'objet d'une graduation spéciale. La reclusion et la relégation sont divisées

en six degrés; l'emprisonnement, la détention, le *confino* (peine analogue à celle de nos articles 229 C. pé. et 635 C. inst. crim.), la suspension des fonctions publiques, l'emprisonnement de simple police (*arresto*) en cinq; l'amende correctionnelle (*multa*) en sept; l'amende de simple police (*ammenda*) en trois degrés.

5° La détention préventive, dont le Code sarde de 1839 et le Code de l'Italie du Nord donnaient au juge l'imputation facultative, s'imputera désormais de plein droit, conformément au Code toscan, sur la peine. En matière criminelle, il sera tenu compte de la moitié de la détention, de toute la détention en matière correctionnelle.

6° La matière de la contrainte par corps renferme une disposition originale : l'amende ne se payera plus seulement en argent ou par corps, mais en travail. Le projet tarife à 3 francs la journée de cette prestation d'un nouveau genre.

Le chapitre *des délits* (*reati*) contient aussi des solutions dignes de remarque :

1° La contrainte d'une « force » à laquelle le prévenu n'a pu résister exclut l'imputabilité. Mais la passion elle-même, avec ses redoutables énergies, rentre-t-elle dans ce cas? Les jurys d'Italie l'ont souvent pensé. Tel fut, entre autres, le sentiment de ce verdict d'Alexandrie qui, en janvier dernier, souleva contre l'institution du jury, dans toute la Péninsule, une émotion dont une loi récente garde la trace. Le projet proscrit semblable interprétation. La « force extérieure » aura seule cet effet juridique.

2° L'ivresse accidentelle exclut l'imputabilité. — L'ivresse préméditée, contractée pour s'exciter à commettre un délit, la laisse subsister tout entière. Le délit commis sous son empire est puni des peines qui lui sont propres. — L'ivresse volontaire ou habituelle la laisse subsister, mais l'atténue; le délit n'est pas puni de la peine qui lui est propre; c'est l'ivresse, cause du délit, que le Code punit, en cas de crime, d'un emprisonnement d'un à cinq ans; en cas de délit, de quatre mois à un an.

3° L'âge diminue l'imputabilité : de 21 à 18 ans, la peine ordinaire est abaissée d'un degré; de 18 à 14, abaissement de deux à trois degrés; de 14 à 9, en cas de discernement, abaissement de trois à quatre degrés; en cas d'absence de discernement, envoi dans une maison d'éducation ou de correction, ou remise aux parents ou tuteurs qui, s'ils manquent de vigilance, seront punis d'une amende qui pourra s'élever jusqu'à 500 livres; au-dessous de 9 ans, pas d'imputabilité.

4° La tentative de délit est punie comme la tentative de crime. La tentative n'est pas assimilée au délit lui-même; le projet distingue même deux sortes de tentative, de gravité différente; le délit manqué et le délit seulement tenté.

5° Le complice est puni d'une peine moindre que l'auteur principal. Il en est autrement si, sans sa participation, le délit n'eût pas été commis. Les circonstances aggravantes ou atténuantes, personnelles à l'un des auteurs ou des complices, ne s'étendent pas aux autres coauteurs ou complices. Il en est autrement si la circonstance aggravante a facilité la con-

sommation du délit. Les circonstances aggravantes matérielles ne chargent que ceux qui les ont connus ou devaient les prévoir.

5° Le concours de délits n'est régi ni par le cumul, ni par l'absorption des peines; il entraîne, en général, une aggravation de peine.

7° Il n'y a pas de récidive quand, entre la première et la seconde condamnation, s'est écoulé le temps voulu pour la prescription des peines.

Le livre second est intitulé *des délits et des peines en particulier*. Il est divisé en deux parties.

La première partie (*des crimes et Des délits*) est répartie, avec un remarquable esprit de méthode, en treize titres. Les dispositions les plus intéressantes sont comprises dans le titre V, des crimes et délits contre l'administration de la justice (simulation de délit, *favorisation* (*favoreggiamento*), omission de dénonciation, prévarication); — dans le titre VII, des crimes et délits contre la bonne foi publique (le faux en écriture privée, sauf en matière de titres transmissibles par endossement, ne peut être poursuivi que quand le juge a préliminairement interpellé le faussaire s'il entend se servir de la pièce arguée de faux); — dans le titre XI, des crimes et délits contre les mœurs (la plainte de la partie lésée est toujours nécessaire; le mariage éteint dans tous les cas l'action pénale; le mari qui, dans la maison commune ou dans un autre lieu quelconque, mais notoirement, tient une concubine, est passible des peines de l'adultère); — dans le titre XII, des crimes et délits contre les personnes (l'infanticide commis dans un sentiment d'honneur, « *per salvezza d'onore* », est excusable; une législation spéciale et méticuleusement prévoyante est édictée contre le duel); — dans le titre XIII, des crimes et délits contre la propriété (en matière de vol, un ingénieux système de qualification est adopté. Exemple : le vol se qualifie en raison de la valeur de la chose volée, plus de 1,000 livres. etc.; la séquestration en vue d'une rançon constitue un crime nouveau (*ricatto*); l'occupation de l'immeuble d'autrui, le déplacement de bornes, la déviation d'eaux, constituent le délit d'usurpation; dans le plus grand nombre des cas, l'abus de confiance, l'escroquerie, l'indue appropriation (rétention de la chose trouvée), les destructions et dégradations ne sont poursuivis que sur la plainte de la partie lésée).

La seconde partie du second livre, relative aux *contraventions*, contient sept titres. Le titre II, contraventions contre la sûreté générale, mérite surtout d'être distingué : le vagabondage, l'oisiveté (absence de moyens d'existence et de profession chez un individu domicilié), la mendicité sont mis au nombre des contraventions. Le juge de police peut décerner jusqu'à six mois d'emprisonnement et prononcer la surveillance de la police jusqu'à une année. La classification nouvelle n'énerve donc pas la répression. Elle avertit simplement le juge que l'intention n'est plus ici caractéristique de l'infraction.

A. BORVILLE.

L'Éditeur-Gérant : COTILLON.

2460. Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et C°, 26, rue Racine.

TABLE ANALYTIQUE

DU BULLETIN

DE LA

SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

ANNÉES 1869-1874

TABLE ANALYTIQUE

DU BULLETIN

DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

ANNÉES 1869-1874.

A

ADMINISTRATION. — Centrale en Russie, 1873, p. 203. — Conseil de l'Empire, Sénat.

— Locale en Russie, 1873, p. 207.

— Provinciale en Russie, 1873, p. 208.

— Locale en Angleterre, 1874, p. 79.

ADOPTION. — Massachusetts, 1873, p. 78.

ALABAMA. — 1870, p. 330; 1873, p. 123.

ALIÉNÉS. — Placement dans les asiles. — France, Angleterre, Hollande, 1869, p. 52.

— Garanties de la liberté individuelle dans les législations anglaise, écossaise, française, belge, hollandaise, du canton de Genève, 1870 p. 224-235; — création des asiles, p. 224; — séquestration à domicile, p. 225; — surveillance des maisons d'aliénés, p. 225-235; — placements volontaires, p. 226; — séquestration, p. 231; — placements d'office, p. 235.

— Lois sur les aliénés en Angleterre, en France et dans les autres pays, 1870, appendice.

ANIMAUX (PROTECTION DES). — Massachusetts, 1873, p. 70.

ARBITRAGE INTERNATIONAL. — 1873, p. 123; 1874, p. 302.

ASSOCIATIONS. — *Genossenschaften*, loi de la Confédération de l'Allemagne du Nord, du 4 juillet 1868, 1870, p. 140; — personnalité civile, p. 141; — conditions de publicité, p. 142; — intervention des tribunaux, p. 142; — solidarité, parts contributives, p. 144.

— Loi bavaroise du 29 avril 1869, 1870, p. 144.

— Loi du Grand-Duché de Bade, 1870, p. 145.

Associations. — Projet de loi autrichien, 1870, p. 145.
— *Homestead*, 1870, p. 147.
— Ouvrières chez les Romains, 1873, p. 29.
Avocat. — Réglementation de la profession en Prusse, 1870, p. 94.
Avortement. — Peines nouvelles, New-York, 1873, p. 85.

B

Banques populaires. — Schultze Delitsch, 1870, p. 137.
Billet a ordre. — Loi italienne, 1870, p. 120; — payable en denrées, 1870, p. 121.
Bourgmestre. — V. Maire.
Bourgs. — Municipaux en Angleterre, 1874, p. 89.
Brevets d'invention. — 1874, p. 381.
— Enquête parlementaire anglaise de 1871-72, 1874, p. 315.
— Loi anglaise de 1852 (analyse), 1874, p. 319.

C

Chambres législatives. — V. Représentation.
Chemins de fer. — Massachusetts, 1873, p. 74.
Chemins vicinaux. — Législation en Angleterre, 1874, p. 128, 130, 200,
— Expropriation en Angleterre, Suisse, Italie, 1874, p. 135, 136, 140.
— Classement et administration en France, Autriche, Belgique, 1874, p, 139; — dans les Pays-Bas et en Prusse, p. 140; — en Italie, p. 141; — aux États-Unis, p. 142; — agents voyers, p. 143; — prestations, p. 146.
Circulation monétaire. — Dans l'Allemagne du Nord, lois du 4 décembre 1871 et du 9 juillet 1873, 1874, p. 213.
Coalitions. — *Trade's unions;* leur situation légale en Angleterre, 1872, p. 161; — bill du 30 juin 1871, 1872, p. 164.
— Loi belge, 1872, p. 175.
— Loi de la Confédération de l'Allemagne du Nord, 1872, p. 175.
— Législation française, son caractère, 1872, p. 173, 174, 176.
Code. — Civil de la Louisiane (analyse), 1872, p. 203.
— Canadien, 1872, p. 254.
— International; — projet anglais, 1869, p. 32, 123, 127.
— Pénal; — projet pour la Confédération de l'Allemagne du Nord, analyse, 1869, p. 149 et suiv.; texte, p. 174.
— Pénal allemand; — ses origines, 1874, p. 149; — *Sachsenspiegel*, p. 151; — *Wormserreformation*, p. 154; — la *Caroline*, p. 155; — *Constitutiones saxonicæ*, p. 158.
— Pénal prussien; — ses origines, 1874, p. 163.

CODIFICATION. — Des lois, 1874, p. 370.
— Des lois de l'État de New-York, 1873, p. 81.
COMPÉTENCE. — Criminelle en Allemagne, 1872, p. 188.
COMPLICITÉ. — Dans le projet de Code pénal allemand, 1870, p. 163.
COMTÉ. — En Angleterre, 1874, p. 79.
CONFLIT. — 1873, p. 152, 155. — V. CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
CONSOLIDATION. — Des lois, 1869, p. 27.
— Des lois en Angleterre, 1874, p. 365.
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. — En Italie, loi du 20 mars 1865, 1873, p. 211, 276 ; — législation antérieure, p. 213 ; — conflits en Italie, p. 244.
— En Espagne, en Danemark, en Grèce, 1873, p. 277.
— En Prusse (régence), p. 278-279.
— En Bavière, Saxe, Wurtemberg, Hesse-Darmstadt, Grand-Duché de Bade, p. 279-283.
— En Autriche, p. 283.
— En Belgique, p. 285.
— Dans les Pays-Bas, p. 286-291.
— En Suisse, p. 287.
— Dans la Grande-Bretagne, p. 288.
— En France, p. 295.
CONTRAINTE PAR CORPS. — New-York, 1873, p. 81.
— Enquête de 1873 en Angleterre (analyse), 1874, p. 203 ; — législation anglaise, p. 204.
— Législations étrangères, p. 211.
— Législation autrichienne, p. 253.
— Législation allemande, p. 254.
CORVÉE. — Chez les Romains, 1873, p. 52.
COURS. — De comté en Angleterre. — Organisation 1873, p. 381 ; enquête de 1867, p. 382 ; — procédure, p. 389-390 ; — Frais de justice, p. 394.
— Fédérales aux États-Unis ; compétence, 1873, p. 85.
— De district aux États-Unis, 1873, p. 56-57 ; — de circuit aux États-Unis, p. 58 ; — *of claims* et Cour suprême aux États-Unis, p. 59.
— D'assises ; — de l'abolition du résumé du président, 1873, p. 103,
CRIMINALS. — (HABITUAL). Acte de 1871, 1872, p. 105.

D

DÉCONFITURE. — Partage des biens des débiteurs insolvables, New-York, 1873, p. 80.
DENIZATION. — 1872, p. 80.
DÉTENTION PRÉVENTIVE. — V. INSTRUCTION CRIMINELLE.
DIVORCE. — V. MARIAGE.

DOUANES. — Régime aux États-Unis, 1872, p. 324.
DROIT. — Musulman en Algérie, 1874, p. 231.
DROITS RÉELS. — Acquisition, en Prusse, 1870, p. 30 ; — texte du projet de loi, 1870, p. 42. — V. HYPOTHÈQUE.

E

ÉCOLE. — V. INSTRUCTION PUBLIQUE.
— Centrale de droit en Angleterre, 1872, p. 111.
ÉGLISE. — Situation aux États-Unis, 1872, p. 307.
— Grecque, organisation en Russie, 1873, p. 203.
ÉLECTIONS. — V. REPRÉSENTATION. — SOCIÉTÉS.
— *Corrupt-practices bill*, 1872, Grande-Bretagne, 1872, p. 102.
— Grande-Bretagne ; législation ancienne et actuelle, 1874, p. 258 ; — mode de votation, p. 268, 278 ; — colléges électoraux, p. 273 ; — comité des élections, p. 276.
— États-Unis, contrôle des élections, 1872, p. 303 ; — vote cumulatif, 1872, p. 337.
ÉLECTORAT. — Principes du droit électoral anglais, 1874, p. 271.
— Aux États-Unis, 1872, p. 300.
— Assemblées provinciales en Russie, 1873, p. 208.
ÉTRANGER. — Condition, dans la législation de la Grande-Bretagne, 1872, p. 71, 76.
EXTRADITION. — Traité franco-anglais de 1843, 1869, p. 59 ; — négociations relatives à sa réforme, p. 64 ; — enquête anglaise de 1868, p. 66 ; — principes, p. 67 ; — procédure, p. 71 ; — forme des traités, p. 74.

F

FALSIFICATION. — Du lait à Boston, 1873, p. 69.
FEMME MARIÉE. — Condition en Angleterre, 1871, p. 6 ; — common law, p. 7 ; — jurisprudence, p. 8 ; — bill de 1857, p. 11 ; — enquête de 1868, p. 16 ; — loi de 1870, p. 18.
— Condition aux États-Unis, 1871, p. 13.
FILIATION. — Berne, 1873, p. 199.
FINANCES. — V. DOUANES. — SÉNAT.
— Système fiscal aux État- Unis, 1872, p. 321.
FONCTIONNAIRE PUBLIC. — Aux États-Unis. — Enquête de 1867 sur le recrutement des fonctionnaires administratifs, 1869, p. 84 ; — bill pour réglementer les services administratifs, p. 99 ; — 1872, p. 331.
— Systèmes de recrutement adoptés en Europe, 1869, p. 95.
— En Angleterre. — Recrutement 1869, p. 113.

FONCTIONNAIRE PUBLIC — En Bavière. — Participation à la fondation et l'administration de sociétés privées, 1872, p. 155.

G

GUERRE. — Conduite, 1872, p. 26 ; — bombardement des villes, p. 31 ; — incendies, otages, p. 37 ; — pillages et dévastations, p. 39 ; — réquisitions et contributions, p. 42 ; — concours exigé des habitants, p. 45.

H

HYPOTHÈQUE. — En Prusse, mobilisation ; projet de loi du 28 novembre 1868, 1870, p. 35.
— Sur soi-même, 1870, p. 36.
— Maritime en Danemark, 1871, p. 99.
— Maritime en Allemagne, 1871, p. 99.
— Maritime en Angleterre, 1871, p. 120.
— Maritime, projet français, 1871, p. 101.
— Maritime dans les Pays-Bas, 1871, p. 115.
— Effets de la saisie immobilière, 1871 p. 341.

I

IMMIGRATION. — États-Unis ; — taxe 1873, p. 72.
IMPÔTS. — *Incometax*. — Sa suppression aux États-Unis, 1872, p. 326.
— *Incometax* en Angleterre, origine, histoire, assiette, perception. 1873, p. 108 et suiv.
— Sur le revenu en Suisse, 1873, p. 121.
INSTRUCTION CRIMINELLE. — V. JURY.
— Détention préventive ; — projet de Code pénal allemand, 1870, p. 167.
— Détention 1874, p. 340.
— Procédure criminelle, 1874, p. 340.
— Prescription, projet de Code pénal allemand, 1870, p. 167.
— New-York ; bill, 1873, p. 83.
— Écosse ; — Enquête de 1868, 1873, p. 353-357.
INSTRUCTION PUBLIQUE. — En Suède, 1873, p. 156 ; — petites écoles, p. 157 ; — obligation, p. 158 ; — personnel, p. 165 ; — enseignement religieux, p. 168.
— En Prusse, 1873, p. 158 ; — loi sur l'inspection des écoles, 1872 p. 153.

INSTRUCTION PUBLIQUE. — En Allemagne, 1873; — obligation, p. 159, 165; — enseignement religieux, p. 168.
— En Alsace, 1873, p. 160.
— En Suisse, 1873, p. 160, 166.
— En Angleterre, 1873, p. 161; — enseignement religieux, p. 168; — la législation de 1870 et ses résultats, 1872, p. 155; — 1874, p. 390.
— Au Canada, 1873, p. 162.
— Aux États-Unis, 1872, p. 344; — 1873, p. 162-167; — enseignement religieux, p. 169.

J

JUGE DE PAIX. — Russie, 1873, p. 204.
— Angleterre, 1874, p. 80.
— États-Unis; compétence, 1873, p. 79.
JURY. — Autriche, 1869, p. 150; — analyse du texte de la loi du 19 mars 1869, p. 165.
— Bohême, projet de loi, 1869, p. 159.
— Angleterre, 1869, p. 153; — analyse de l'enquête de 1868, sur la composition du jury, p. 158; — composition, 1872, p. 107; — jury civil en Angleterre, 1873, p. 383.
— Italie, 1872, p. 145; — formation des listes, p. 146; — jury spécial, p. 148.
— Albany, loi concernant les exclusions, 1873, p. 82.
— New-York, loi concernant les exemptions, 1873, p. 82.
— Louisiane, 1873, p. 65.
— Civil, 1872, p. 253-271-278.
— Civil en Écosse, 1873, p. 322.

L

LETTRE DE CHANGE. — Projets de loi suisse, belge, italien, 1870, p. 292 et suiv.
— Types des diverses législations, 1873, p. 360.
LIBÉRATION PROVISOIRE. — V. PEINE.

M

MAIRES. — Leur choix dans les diverses législations de l'Europe, 1874, p. 14, 67.
— Attributions. — Belgique (bourgmestre), 1874, p. 70.
— Italie (syndic), 1874, p. 73.
— Prusse, 1874, p. 77.
— Angleterre, 1874, p. 89.

MAGISTRATURE. — Élections, aux États-Unis, 1872, p. 309. — V. ORGANISATION JUDICIAIRE.

MARIAGE. — Prusse, 1872, p. 114; — civil, p. 115; — empêchements, p. 118-120; — morganatique, p. 119; — consentement, p. 120; célébration, p. 122; — divorce, séparation, p. 124.

— Maine, acte, 1873, p. 77.

— Albany, 1873, p. 77.

— Italie, civil, 1873, p. 105, 272.

— Berne (projet de Code civil), 1873, p. 199.

— Indes anglaises, 1873, p. 273.

— Vénézuela, civil, 1873, p. 274.

MINISTÈRE. — Organisation ministérielle en Russie, 1873, p. 205.

MINORITÉ. — Projet de Code pénal allemand, 1870, p. 165.

— États-Unis, 1873, p. 78.

MORMONISME. — 1872, p. 310.

MUNICIPALITÉS. — Russie, 1873, p. 210.

— Angleterre, 1874, p. 89.

— New-York, 1872, p. 337.

N

NATIONALITÉ. — D'État et fédérale. — Allemagne du Nord; — acquisition et perte; projet de loi, 1870, p. 238; — acquisition par l'origine, p. 240; — le mariage, p. 241; — la naturalisation, p. 241. — Perte, p. 243.

— Grande-Bretagne, — acquisition et perte, 1872, p. 72, 74, 86.

— Éléments constitutifs, 1870, p. 73; 1873, p. 20.

— Théorie de Wheaton, 1870, p. 75.

— Théorie germanique, ibid., p. 77.

— Théorie russe, ibid., p. 80.

— Théorie italienne, ibid., p. 82.

— Théorie américaine, ibid., p. 83.

NATURALISATION. — V. NATIONALITÉ.

— Grande-Bretagne, 1872, p. 82.

— États-Unis, bill, 1873, p. 77.

NEUTRALITÉ. — Vente d'armes, États-Unis, 1870, p. 327. — V. ALABAMA.

NOTARIAT. — Allemagne, 1872, p. 185.

— Organisation en Russie, 1873, p. 409.

— Organisation en Espagne, 1873, p. 422.

— Enquête de la Société de législation comparée, 1870, appendice (février).

O

ORGANISATION ADMINISTRATIVE. — V. ADMINISTRATION.
ORGANISATION JUDICIAIRE. — V. TRIBUNAUX. — COURS.
— Italie, 1872, p. 193; — conciliateur, préteur, p. 194; — recrutement de la magistrature, p. 196.
— Espagne, 1872, p. 222; — recrutement, p. 224-236; — avancement, p. 231; — inamovibilité, p. 233; — ministère public, p. 233.
— Canada, 1872, p. 256; — haute Cour, p. 251; — Cour fédérale, p. 257; — Cour du banc de la Reine, p. 257; — Cour supérieure, p. 257; — Cour de banqueroute, p. 258; — Cour de circuit, p. 258; — Juges de paix, p. 259.
— Alsace-Lorraine, 1872, p. 355.
— Louisiane, 1873, p. 61.
— Écosse. — Enquête de 1868; — état actuel, 1873, p. 324; — Cour de session. Juridiction, p. 327; — jury civil, p. 332; — Cours inférieures, p. 341; — Cour du sheriff, p. 334; — justice criminelle, p. 343; — Cour du justiciary, p. 346; — Cours inférieures, procédure, p. 350-351; — réformes proposées, p. 357.

P

PAIX. — Conditions, 1873, p. 16; — fixation des indemnités de guerre, p. 16; — cessions de territoire, p. 18.
PAROISSE. — Angleterre, 1874, p. 82; — *Unions*, *ibid.*, p. 85.
PARTAGE. — Judiciaire en France; — ses effets économiques, 1869, p. 130; — de l'attribution par le juge, 1869, p. 134; — amiable en présence de mineurs, 1869, p. 136; — législation belge, p. 138.
PEINE. — Projet de Code pénal allemand, 1870, p. 150; — des peines et de leurs effets, p. 154; — *Zuchthaus*, durée de la détention, p. 155; — emprisonnement, durée, p. 160; — cumul, p. 164; — circonstances atténuantes, p. 169; — privation des droits civils, p. 161; — surveillance de la police, p. 161.
— De mort; — législation des principaux États de l'Europe, 1870, p. 192; — abolition, p. 204; — abolition dans l'État d'Iowa, 1873, p. 82; — bill à Albany, *ibid.*; — États de l'Allemagne du Nord, 1870, p. 154, 170.
— Régime pénitentiaire, système irlandais, 1870, p. 3, 66; — *tickets of leave*, p. 8; — Canada, p. 67; — États-Unis d'Amérique, p. 68; — Massachusetts, 1873, p. 86; — résultats du système pénitentiaire irlandais, 1870, p. 69; — libération provisoire en Saxe, 1870, p. 159; — libération provisoire dans

le projet du Code allemand et dans le projet de loi autrichien de 1867, *ibid.*

PETITE VÉROLE. — États-Unis, 1873, p. 70.

PHARMACIE. — New-York, 1873, p. 70.

POUVOIR JUDICIAIRE. — V. ORGANISATION JUDICIAIRE.

— Fédéral aux États-Unis, 1873, p. 57.

PRESSE. — Du principe d'une législation pénale ; — Congrès allemand, 1873, p. 364; — projet de loi, Empire d'Allemagne du Nord, 1873, p. 368.

PROCÉDURE CIVILE. — Allemagne, 1872, p. 191.

— Canada, 1872, p. 261.

— Louisiane, 1873, p. 63.

— États-Unis ; — serments en justice, 1872, p. 306.

PROPRIÉTÉ ARTISTIQUE ET LITTÉRAIRE. — Italie ; — loi du 25 juin 1865 et décret du 13 février 1867, 1874, p. 327, 385.

PROSTITUTION. — Angleterre ; — réglementation, 1870, p. 27 ; — 1872, p. 109.

R

RÉCIDIVE. — Projet de Code pénal allemand, 1870, p. 163.

RECRUTEMENT. — États-Unis ; — bill de 1868 ; — 1872, p. 334.

RÉGIME PÉNITENTIAIRE. — V. PEINE.

REPRÉSENTATION. — Chambres législatives ; durée du mandat ; modes de renouvellement, 1872, p. 49 ; — Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, p. 50 ; — Suède, Norwége, Danemark, Empire d'Allemagne, p. 51 ; — Prusse, Saxe, Hesse, p. 52 ; — Bade, Wurtemberg, Bavière, Autriche, p. 53 ; — Grèce, Roumanie, Italie, p. 54 ; — Espagne, Portugal, p. 55 ; — Suisse, cantons, p. 56 ; — Égypte, États-Unis, p. 58 ; — Canada, p. 60 ; — France, p. 61.

— Chambres hautes ; organisation ; — Angleterre, 1872, p. 242 ; — Prusse, p. 243 ; — Italie, p. 247 ; — Belgique, p. 248 ; — États-Unis, p. 249

— Assemblées politiques ; — États-Unis, 1872, p. 299.

— Proportionnelle, 1873, p. 171 ; — États-Unis, p. 176, 187 ; — Angleterre, p. 176, 188 ; — Danemark, p. 189 ; — systèmes du quotient électoral, p. 173.

— Du droit de représentation, p. 177.

RESPONSABILITÉ. — Civile de l'état ; — en Allemagne, 1872, p. 183.

S

SALAIRE. — Des matelots ; — Massachusetts, 1873, p. 73.

SCHOEFFEN. — 1872, p. 187, 189 ; — 1873, p. 262.

Sénat. — V. Représentation.
— Russie, 1873, p. 203.
— États-Unis, compétence financière, 1872, p. 319 ; — compétence, p. 323.
Société. — Par actions, 1874, p. 338.
— Chemins de fer ; formation du capital en France, Angleterre, Belgique, Espagne, Prusse, 1872, p. 365 et suiv.
— Compagnies d'assurances, élection des administrateurs ; — Massachusetts, 1873, p. 73.
Sociétés. — Coopératives, 1870, p. 136.
Successions. — Albany, acte, 1873, p. 77.
Surveillance. — V. Peine.
Syndic. — V. Maire.

T

Tempérance. — États-Unis ; législation, 1872, p. 352.
Tentative. — Projet de Code pénal allemand, 1870, p. 162.
Tickets of leave. — V Peine.
Trade's unions. — V. Coalitions.
— Influence dans les élections, 1874, p. 311.
Tramway. — États-Unis, 1873, p. 75.
Travail. — Ouvrier ; — loi des huit heures aux États-Unis, 1872, p. 349.
— Des femmes et enfants ; — Massachusetts, bill ; — 1873, p. 79.
Travaux publics. — Chez les Romains, 1873, p. 42.
Tribunal. — De commerce en France, 1870, p. 123.
— De district en Russie, 1873, p. 204.
— Supérieur de commerce ; — confédération de l'Allemagne du Nord, 1873, p. 306.

U

Union. — V. Paroisse.
Usure. — New-York, bill, 1873, p. 72.

COMPTE RENDUS D'OUVRAGES.

DROIT CIVIL.

De Filippis. — Cours complet de droit civil italien comparé, 1869, p. 83.
Pierantoni. — Dell'azione di disconoscimento della prole, 1872, p. 98.
Sautayra et Cherbonneau. — Statut personnel dans le droit musulman, 1874. p. 222.
Servicen. — Premier livre du Code civil ottoman, 1874, p. 227.
Summer Maine. — L'ancien droit, 1874, p. 245.
Das Enteignungsrecht, 1874, p. 292.
Pacifici Mazzoni. — Istituzioni di diritto civile italiano, 1874, p. 294.
Antonio Falci. — Delle successioni legittime testamentarie, 1874, p. 295.
Octave Marais. — Traité des alluvions artificielles, 1874, p. 295.
Vocke. — Gemeines eheliches Güter und Erbrecht in Deutschland, 1874, p. 347.
Menger. — Die Zulässigkeit eines neuen thatsächlichen Vorbringens in den höheren Instanzen, 1874, p. 347.

DROIT COMMERCIAL.

Carnazza Puglisi. — Droit commercial suivant le Code de commerce du royaume d'Italie, 1870, p. 112.
Vidari. — Lettre de change, — projets de loi proposés en Suisse, Belgique, Italie, 1872, p. 287.
Report from the select committee on trade partnership, 1874, p. 290.
Ministre du commerce d'Italie. — Du crédit naval, 1873, p. 322.
Kah. — Die Gewerbeordnung des Deutschen Reichs, erlaüt. nach den Motiv. des Regierungsentwurfs, 1874, p. 348.
Worms. — Histoire du Zollverein allemand, 1874, p. 358.

DROIT INTERNATIONAL ET DES GENS.

Projet de Code international, publié par l'association anglaise, pour l'avancement des sciences sociales, 1869, p. 24.
Vidari. — Du respect de la propriété privée entre États belligérants, 1869, p. 122.
Pierantoni. — I fiumi e la convenzione internazionale di Manheim, 1872, p. 96.
Fiorelli. — Del concetto della guerra e dei suoi rapporti con le questioni internazionali maritime, 1872, p. 143.

DUDLEY FIELD. — Projet de Code international, 1872, p. 170.
La dottrina giuridica del fallimento nel diritto privato internazionale, 1872, p. 171.
DUDLEY FIELD. — Outlines of an international Code, 1874, p. 300.
HEYDEMANN. — Der internationale Schutz des Autorrechts, 1874, p. 291.
PIERANTONI. — Gli arbitrati internazionali ed il trattato di Washington, 1874, p. 293.
GIOV. DE GIOANNIS GIANQUINTO. — Diritto pubblico marittimo, 1874, p. 351.
KLUBER. — Droit des gens modernes de l'Europe, 1874, p. 417.

DROIT PÉNAL.

MARTINO SPECIALE. — Lois comparées pour servir d'éléments à la rédaction d'un nouveau Code pénal, 1869, p. 8.
DELBRUCK. — Système pénitentiaire irlandais, 1870, p. 15.
DESPATYS. — Traité théorique et pratique des casiers judiciaires, 1870, p. 214.
BELTRANI-SCAGLIA. — Revista delle discipline carcerarie, 1874, p. 194.
Indian penal Code, 1874, p. 289.
D'OLIVECRONA. — Des causes de la récidive, des moyens d'en restreindre les effets, 1874, p. 60.
MAYER. — Beurtheilung des Entwurfs der deutschen Strafprozessordnung, 1874, p. 348.
PIZZAMIGLIO. — Dei giurati in Italia, 1874, p. 350.
PIERANTONI. — Movimento storico della legislazione intorno l'abolizione della pena di morte, 1874, p. 352.
Projet de Code pénal italien, 1874, p. 417.

DROIT PUBLIC.

TANGO. — Rapporti giuridici fra lo stato e le impiegati, 1869, p. 104.
PIERANTONI. — La chiesa cattolica nel diritto commune, 1872, p. 95.
D'OLIVECRONA. — Résumé de la loi communale de Stockholm, 1872, p. 100.
PRÉSIDENT BONJEAN et G. BONJEAN. — Révision et conservation du cadastre, approprié aux besoins de la propriété foncière, 1874, p. 242.
PIERANTONI. — Traité de droit constitutionnel, 1873, p. 374.
WESTERKAMPF. — Ueber die Reichsverfassung, 1874, p. 346.
MOHL. — Das deutsche Reichsstaatsrecht, 1874, p. 347.
Die Gesetzgebung des Deutschen Reichs mit Erläut., 1874, p. 348.
CHARBONNIER. — Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés, 1874, p. 357.

OUVRAGES ET DOCUMENTS DIVERS.

Statuts du barreau de Constantinople, 1870, p. 215.
Compte général des travaux du Conseil d'État, 1872, p. 66.
Leyes provisionales del matrimonio y del registro civil y reglements general para su ejecucion, 1872, p. 145.
Rapport sur l'industrie des Chemins de fer, dans le Royaume-Uni, pendant l'année 1872 (general report by captain Tyler), 1874, p. 304.
Further reports from diplomatic and consular agents abroad, 1874, p. 291.
Reports from her Majesty's consuls on the manufactures, 1874, p. 291.
KARL VON KISSLING. — Verhandlungen der seit dem Jahre 1859 abgehaltenen zehn ersten deutschen Juristentage, 1874, p. 292.
Dr J. HEINRICH. — Abhandlungen zur Reform der Gesetzgebung, 1874, p. 293.
Recueil des rapports des secrétaires de légation en Belgique, 1874, p. 356.

COMPTE RENDUS DE CONGRÈS.

Congrès des Jurisconsultes allemands de 1871, — 1872, p. 178.
— — de 1872, — 1873, p. 358.
— — de 1873, — 1874, p. 366.
Congrès juridique italien de 1872, — 1873, p. 146.
Congrès socialiste aux États-Unis, 1872, p. 348.
Congrès de l'Association pour l'avancement des sciences sociales en Angleterre, 1874, p, 363.
Congrès international de Vienne (brevets d'invention), 1874, p. 380.
Congrès ouvrier de Leeds de 1873, — 1873, p. 142.
Congrès de la Société des Juristes suisses de 1873, — 1874, p. 399.

FIN.

Paris. — Imprimerie Arnous de Rivière et Cie, 26, rue Racine.

NOV 3 1894